Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec

Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique

Québec

Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec

Rapport
sur la mise en œuvre de
la Loi sur l'administration publique

Québec

Le contenu de cette publication a été rédigé
par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Cette édition a été produite par
Le Service de la planification et des communications.

Vous pouvez obtenir de l'information complémentaire
au sujet du Conseil du trésor et de son secrétariat
en vous adressant au Service de la planification et des communications
au numéro (418) 643-1529, ou encore en consultant son site Internet
à l'adresse suivante: **www.tresor.gouv.qc.ca**

Dépôt légal — 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-45805-2

Gouvernement du Québec — 2005

Tous droits réservés pour tous les pays.

La reproduction, par quelque procédé que ce soit, et la traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous transmettre le rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, conformément aux obligations définies à l'article 253 de cette loi.

En assurant la mise en place d'un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats, la Loi intervient en complémentarité avec la modernisation de l'État pour assurer une plus grande qualité des services aux citoyens et une meilleure performance de l'État. Une telle démarche exige des investissements importants et constitue une entreprise de longue haleine.

Après cinq ans de mise en œuvre, je suis heureuse de souligner que les progrès accomplis sont appréciables. Les ministères et les organismes affirment eux-mêmes que la Loi sur l'administration publique a permis de réaliser des avancées notables dans la gestion et l'offre de services aux citoyens du Québec. Ils conviennent également que le cadre de gestion instauré par la loi a eu des effets structurants sur leurs pratiques.

Bien sûr, les avancées varient d'une organisation à l'autre, et des efforts importants doivent encore être faits. C'est pourquoi il faut encourager les ministères et les organismes à poursuivre leur démarche. Dans cette perspective, j'estime important qu'ils puissent disposer d'outils de gestion comme l'évaluation de programme, afin qu'ils puissent assurer un meilleur suivi et mesurer les résultats atteints. De même, il m'apparaît que les ministères et les organismes doivent se doter d'une fonction de vérification interne efficace et moderne et j'entends proposer prochainement au gouvernement une politique en la matière. Je veux aussi m'assurer qu'ils puissent offrir aux citoyens et aux parlementaires une information pertinente et de qualité, dans le cadre d'une saine reddition de comptes.

Un des grands objectifs de la modernisation de l'État consiste à mettre en place des moyens innovateurs pour offrir aux citoyens et aux entreprises les services de qualité auxquels ils sont en droit de s'attendre. Je veux m'assurer de prendre en compte leurs attentes et mettre en place tous les moyens nécessaires pour qu'ils soient plus satisfaits des services qui leur sont destinés.

Dans cette perspective, j'entends proposer des modifications à la Loi sur l'administration publique au cours du printemps prochain, afin de poursuivre l'implantation de la gestion axée sur les résultats, un des fers de lance de l'amélioration des services et de la performance de l'État.

La présidente du Conseil du trésor
et ministre responsable de l'Administration gouvernementale,

Monique Jérôme-Forget
Québec, novembre 2005

MESSAGE DU SECRÉTAIRE

Depuis l'adoption de la Loi sur l'administration publique, les ministères et les organismes sont appelés à améliorer l'efficacité et l'efficience gouvernementale dans la prestation de services tout en accroissant leur performance et en améliorant leurs pratiques de gestion. Parallèlement, le cadre de gestion instauré par la loi favorise une plus grande transparence et une meilleure imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes. Globalement, la préparation de ce bilan a permis de constater que les ministères et les organismes ont non seulement respecté les dispositions de la loi, mais qu'ils se sont également approprié les principes de la gestion axée sur les résultats.

Des progrès ont notamment été réalisés au chapitre de l'amélioration des services aux citoyens et du renforcement des pratiques de gestion des ministères et des organismes qui y sont assujettis. Les consultations menées auprès de différents intervenants, ainsi que les recommandations de la Commission de l'administration publique et celles du Vérificateur général du Québec, ont toutefois souligné le besoin d'apporter certains ajustements, en particulier en ce qui a trait à l'évaluation des attentes des citoyens, à l'utilisation des outils de gestion et à la reddition de comptes.

À ce chapitre, le Secrétariat du Conseil du trésor entend apporter son soutien et sa collaboration aux ministères et aux organismes afin d'adapter les outils existants pour que ceux-ci leur permettent de mieux connaître les attentes des citoyens.

De plus, le Secrétariat favorisera une utilisation optimale des outils de gestion que sont notamment la vérification interne et l'évaluation de programme. Dans cette perspective, il conviendra de privilégier l'approche d'échanges de services ou encore de services partagés afin de permettre aux plus petites entités de bénéficier de l'expertise disponible ailleurs au sein de l'administration.

Par ailleurs, le Secrétariat encouragera une approche visant à optimiser tout en simplifiant la reddition de comptes, notamment à l'égard des lignes directrices relatives à la production des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes. Cette démarche vise à faire en sorte que les ministères et les organismes fournissent aux citoyens et aux parlementaires une information accessible et transparente en matière de gestion et de performance.

L'amélioration de la qualité des services à la population est au cœur de la gestion axée sur les résultats instaurée par la Loi sur l'administration publique. Au cours des cinq dernières années, cet objectif a clairement constitué une préoccupation constante des ministères et des organismes, tant chez les employés que les sous-ministres et les dirigeants.

La mise en place du cadre de gestion axée sur les résultats doit se poursuivre. À cet égard, je suis confiant que les pistes d'amélioration identifiées dans le présent rapport sont susceptibles de contribuer à l'atteinte de cet objectif. L'implication personnelle des employés de l'État ainsi que des sous-ministres et dirigeants d'organismes a été et demeure une condition de succès, dans cette vaste entreprise d'amélioration de la performance de l'État.

Le secrétaire,

Luc Meunier
Québec, novembre 2005

Table des matières

Message de la présidente v
Message du secrétaire vii
Sommaire xi

1. Introduction 1
2. Méthodologie 3
3. Rappel des objectifs généraux et des dispositions de la Loi sur l'administration publique 5
4. La qualité des services aux citoyens et aux entreprises 7
   4.1 La déclaration de services aux citoyens 7
      4.1.1 La publication des déclarations de services 7
      4.1.2 Les engagements publics dans les déclarations de services 8
      4.1.3 La mise à jour des déclarations de services 9
   4.2 La gestion de la qualité des services dans les ministères et les organismes 9
      4.2.1 La connaissance des besoins, des attentes et du niveau de satisfaction des citoyens 10
      4.2.2 Les plans d'amélioration des services 11
      4.2.3 Le renforcement de la culture de service 13
   4.3 Les effets de la loi 13
5. Le cadre de gestion axée sur les résultats 15
   5.1 Le cadre de gestion axée sur les résultats 15
      5.1.1 La planification stratégique 15
      5.1.2 Les choix budgétaires et le plan annuel de gestion des dépenses 18
      5.1.3 Des outils indispensables pour renforcer la gestion axée sur les résultats 18
   5.2 Les services partagés 21
   5.3 La nécessité de rendre compte de sa performance 21
      5.3.1 La conformité et la qualité des rapports annuels de gestion 22
      5.3.2 La reddition de comptes auprès des parlementaires 24
      5.3.3 La disponibilité des rapports annuels de gestion 25

6. La gestion des ressources 27
6.1 La gestion des ressources humaines 27
6.1.1 L'élaboration du cadre de gestion 27
6.1.2 L'établissement de politiques de gestion des ressources humaines 28
6.1.3 Le niveau de l'effectif 28
6.1.4 Les programmes d'accès à l'égalité 28
6.1.5 La gestion des ressources humaines dans les organismes et sociétés d'État dont le personnel n'est pas nommé suivant la Loi sur la fonction publique 29
6.1.6 L'application des règles d'éthique 29
6.2 La gestion des ressources budgétaires 30
6.2.1 Les assouplissements liés à la gestion des crédits budgétaires 30
6.3 La gestion des contrats et des ressources matérielles 31
6.3.1 Les mécanismes de contrôle quant à la gestion des contrats et des ressources matérielles 32
6.4 La gestion des ressources informationnelles 32
6.4.1 L'adoption du cadre de gestion des ressources informationnelles 33
6.4.2 La sécurité dans l'utilisation des ressources informationnelles 33
6.4.3 Les projets du ministère des Services gouvernementaux 34
6.5 La convention de performance et d'imputabilité et l'entente de gestion 35

Conclusion 37
Sommaire des pistes d'amélioration 39
Annexes :
Annexe 1 : La gestion de la qualité des services 43
Annexe 2 : Les assouplissements liés à la gestion des crédits budgétaires et au niveau de l'effectif 47

Sommaire

Depuis maintenant cinq ans, la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique est un élément-clé des efforts en cours au sein de l'ensemble de l'appareil gouvernemental pour améliorer les services aux citoyens, grâce notamment à une gestion plus efficace et à une meilleure reddition de comptes. Depuis deux ans, la mise en œuvre du *Plan de modernisation 2004-2007*, qui fait de l'amélioration des services aux citoyens sa première priorité, est venu ajouter une nouvelle dimension aux démarches entreprises dans le contexte de la loi.

Le contexte d'application de la Loi sur l'administration publique a donc évolué considérablement depuis son adoption. Le présent bilan, réalisé conformément aux obligations établies dans la loi elle-même, décrit et analyse les mesures qui ont été mises en place et donne des pistes pour faire évoluer la démarche gouvernementale en fonction de la situation actuelle, notamment dans le contexte de la modernisation de l'État.

Les constats établis dans ce rapport reposent sur les analyses des divers documents produits par les ministères et les organismes en conformité avec les exigences de la loi, sur les enquêtes annuelles effectuées auprès des ministères et des organismes concernés, sur des travaux spécifiques réalisés par le Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que sur des travaux de recherche effectués par l'École nationale d'administration publique (ENAP) et par le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Les travaux et recommandations du Vérificateur général et de la Commission sur l'administration publique de l'Assemblée nationale ont également été pris en compte.

Globalement, on peut constater que les ministères et les organismes adhèrent aux principes et aux objectifs de la Loi sur l'administration publique et qu'ils ont respecté les dispositions prévues. L'application de la loi a ainsi contribué à établir de nouvelles pratiques de gestion et à renforcer la culture de service dans l'administration gouvernementale.

Des efforts importants restent cependant à faire, particulièrement en ce qui a trait :

- à l'évaluation des besoins et de la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics ;
- au recours systématique aux outils de gestion et de contrôle, telles l'évaluation de programme et la vérification interne ;
- à la qualité de la reddition de comptes auprès des citoyens et des parlementaires.

C'est notamment pour remédier à ces problématiques que le Secrétariat propose différentes pistes d'amélioration, en conformité avec les principes qui ont présidé à l'adoption de la Loi sur l'administration publique.

LA QUALITÉ DES SERVICES AUX CITOYENS

La Loi sur l'administration publique affirme, en tout premier lieu, la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens. Elle exige qu'un ministère ou un organisme qui fournit directement des services aux citoyens prenne des engagements publics, qu'il s'assure de connaître les attentes des citoyens, qu'il simplifie le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services et qu'il développe chez ses employés le souci d'offrir des services de qualité tout en les associant à l'atteinte des résultats.

La *déclaration de services* se révèle un outil pertinent pour l'amélioration de la qualité des services.

- Qu'ils soient assujettis ou désignés par leur ministre responsable, tous les ministères et organismes qui offrent des services aux citoyens ont rendu publiques des déclarations de services.
- Les déclarations de services ont permis de mieux faire connaître l'offre de service gouvernementale et le niveau de qualité auquel les citoyens sont en droit de s'attendre.
- L'obligation de publier une déclaration de services a incité les ministères et les organismes à délimiter leurs clientèles et à mieux définir leurs produits et services et a contribué à renforcer chez les employés le souci d'offrir des services de qualité.

Le Secrétariat estime que les déclarations de services devraient être mises à jour régulièrement et qu'elles devraient également bénéficier d'une plus large diffusion.

Les ministères et les organismes s'approprient progressivement divers *mécanismes de gestion de la qualité*.

- Ils réalisent de plus en plus de *sondages* pour mieux cerner les besoins, les attentes et le niveau de satisfaction des citoyens, mais leur portée demeure encore souvent limitée. À cette fin, le Secrétariat du Conseil du trésor a mis à leur disposition, en juin 2005, *l'Outil québécois de mesure*, un instrument standardisé qui permet notamment d'évaluer plusieurs types de services et de cerner les facteurs qui ont le plus d'effet sur le degré de satisfaction des citoyens, tout en s'adaptant aisément aux différents contextes. Les ministères et les organismes ont également été invités à participer à une *enquête multiservice*, dont la première édition doit être réalisée à l'hiver 2006 en utilisant l'Outil québécois de mesure. Cette enquête sera récurrente et portera sur un panier de plusieurs services, ce qui permettra particulièrement de suivre l'évolution des taux de satisfaction à l'échelle gouvernementale.
- Ils ont mis en branle divers projets d'amélioration des services concernant les aspects de la qualité reconnus comme étant les plus importants par les citoyens. Sur un total de 66 ministères et organismes assujettis ou désignés et offrant des services directs aux citoyens, une trentaine ont déposé leur plan d'amélioration des services. L'importance de déposer un ***plan d'amélioration des services***, tel que demandé par le gouvernement, sera rappelée aux ministères et aux organismes, afin d'assurer leur dépôt auprès du Conseil du trésor.
- Les ministères et les organismes ont aussi adopté différents moyens pour *renforcer la culture de service* chez les employés. Ils ont notamment misé sur l'information et la consultation des employés, sur la formation du personnel et sur la mise en place de différentes mesures pour reconnaître la performance des employés. Des efforts supplémentaires doivent toutefois être faits pour implanter véritablement l'évaluation du rendement par attentes signifiées.

Bien que l'évaluation globale, à l'échelle gouvernementale, des effets de la Loi sur l'administration publique reste partielle, il est clair qu'elle a agi comme un déclencheur pour l'amélioration de la qualité des services dans les ministères et les organismes et comme un accélérateur chez ceux qui étaient déjà engagés dans cette démarche. Elle a entraîné le développement de nouvelles pratiques de gestion de la qualité des services et favorisé le renforcement de la culture de service. Il s'agit maintenant d'actualiser les déclarations de services aux citoyens, de favoriser l'utilisation d'outils de mesure de la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics et de généraliser l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'amélioration des services.

Par ailleurs, les projets gouvernementaux majeurs comme la création de Services Québec et du Centre de services partagés du Québec, ou encore l'élargissement de l'offre de services développée dans le cadre du gouvernement en ligne, tels le changement d'adresse sur Internet et la transmission électronique de la déclaration de revenus, contribueront aussi à l'atteinte des objectifs énoncés dans la Loi et dans le Plan de modernisation 2004-2007.

CADRE DE GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

La Loi sur l'administration publique instaure un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats. Elle exige la publication d'un plan stratégique tenant compte des orientations gouvernementales, d'un plan annuel de gestion des dépenses témoignant de l'affectation des ressources et d'un rapport annuel de gestion rendant compte des résultats atteints à l'égard des objectifs fixés. Elle s'appuie sur le principe de la transparence et sur une imputabilité accrue de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale.

Les ministères et les organismes se sont conformés aux exigences de la loi, mais des ajustements demeurent nécessaires.

- La *planification stratégique* est considérée comme structurante par les ministères et les organismes, car elle favorise une meilleure prise en compte des attentes et des besoins de la population et permet de mieux informer les citoyens et les parlementaires, tout en orientant et en encadrant l'action ministérielle. Les ministères et les organismes indiquent aussi que l'exercice de planification stratégique a facilité la mobilisation du personnel. L'analyse des plans stratégiques révèle toutefois que le modèle uniforme actuel ne permet pas toujours de prendre en compte les réalités de certains ministères et organismes. La taille et la mission de certains d'entre eux, le fait qu'ils soutiennent des réseaux ou encore leurs fonctions de gouverne plutôt que de services directs à la population sont autant de facteurs qui peuvent affecter leur capacité à satisfaire les exigences uniformes de la loi. Le Secrétariat estime nécessaire que des ajustements soient apportés afin d'assouplir le modèle actuel et de l'adapter aux réalités des différentes organisations.
- Le *plan annuel de gestion des dépenses* ne permet toujours pas, malgré plusieurs modifications, d'établir clairement les liens entre les priorités stratégiques et les choix budgétaires, notamment en raison de la structure budgétaire qui est établie sur la base des programmes ministériels. Pour cette raison, il est proposé de remplacer le plan annuel de gestion des dépenses par un plan de dépenses essentiellement consacré aux choix budgétaires effectués en regard de l'allocation des ressources.
- L'implantation du cadre de gestion axée sur les résultats a pour sa part permis de réduire les contrôles traditionnels effectués par le Conseil du trésor, bien qu'elle ne semble pas avoir entraîné le renforcement attendu des *pratiques internes en matière de suivi et de contrôle de gestion*. Afin de renforcer les activités de contrôle de la performance et de mesure de la qualité de la gestion, le Secrétariat souhaite favoriser le recours systématique à l'évaluation

de programme, à la vérification interne et à l'usage d'indicateurs de performance pertinents comme le coût de revient des produits et services.

- L'approche des services *partagés* pourrait aussi être encouragée afin de permettre aux petites organisations d'appliquer ces saines pratiques de gestion. Cette orientation s'inscrit dans la continuité du *Plan de modernisation 2004-2007*, dont la création du Centre de services partagés du Québec un élément-clé.

La reddition de comptes

- Les *rapports annuels de gestion* ne fournissent généralement pas toute l'information souhaitée par les parlementaires et donnent peu d'indications sur l'amélioration des services aux citoyens et sur la performance des ministères et des organismes. Ils mettent encore souvent l'accent sur les activités réalisées et sur les moyens utilisés plutôt que sur le degré d'atteinte des objectifs fixés dans le plan stratégique, la satisfaction des attentes des citoyens et l'utilisation optimale des ressources. De nouvelles lignes directrices seront établies pour que les rapports annuels de gestion offrent une meilleure reddition de comptes aux citoyens et aux parlementaires. Le contenu des rapports devrait aussi être allégé afin de fournir des informations claires et fiables sur le niveau de performance de l'organisation. Enfin, tout comme pour la planification stratégique, l'exercice de reddition de comptes devrait être adapté aux différentes réalités des organisations.

  La Loi sur l'administration publique exige des ministères et des organismes qu'ils déposent leur rapport annuel à l'Assemblée nationale dans les quatre mois de la fin de leur année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux. La reddition de comptes peut donc porter sur une information datant de plus de huit mois, puisque la plupart des ministères et des organismes déposent leur rapport à la session d'automne. Il est donc proposé de déposer le rapport directement auprès du président de l'Assemblée nationale, afin de réduire ces délais.

- Par ailleurs, la Commission de l'administration publique souhaite que des mesures soient prises afin d'assurer la reddition de comptes des réseaux étant donné l'importance des budgets qui leur sont consacrés, particulièrement dans les domaines de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Le Secrétariat du Conseil du trésor, en collaboration avec les ministères qui soutiennent ces réseaux, examinera cette problématique et en évaluera les implications.

- Quant au *rôle des parlementaires* à l'égard de l'action gouvernementale et à leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens, quatre sous-ministres et dirigeants d'organismes ont été entendus par la Commission de l'administration publique, au cours des cinq dernières années, sur une possibilité de près de 80 ministères et organismes dont la reddition de comptes globale aurait dû faire l'objet d'auditions annuelles. Il y a donc lieu de revoir les processus d'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes par la Commission de l'administration publique. Celle-ci envisage certaines solutions qui devront être évaluées en relation avec le projet de réforme parlementaire.

Le Secrétariat du Conseil du trésor réitère son adhésion à l'implantation d'un cadre de gestion qui met l'accent sur l'atteinte des résultats. Il estime nécessaire de renforcer son action pour soutenir les ministères et les organismes dans cette démarche. C'est pourquoi, tel que mentionné dans le Plan de modernisation 2004-2007, une politique de gestion de la performance sera déposée, avec pour objectifs: 1) l'amélioration de la qualité des services aux citoyens; 2) l'utilisation disciplinée, diligente et rentable des deniers publics; 3) le respect de la transparence, de l'éthique et des saines valeurs de gestion.

LA GESTION DES RESSOURCES

La Loi sur l'administration publique vise l'allégement des règles de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles.

Gestion des ressources humaines

De façon générale, les changements apportés en matière de gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique ont eu des effets bénéfiques.

- Les ministères et organismes ont été associés à l'élaboration du cadre de gestion qui leur est applicable en matière de gestion des ressources humaines, la haute direction étant consultée par l'entremise d'un comité consultatif en gestion des ressources humaines et les ministères et les organismes étant invités à faire leurs commentaires sur les projets de politiques, règlements et directives avant leur approbation par le Conseil du trésor.
- Des amendements à la Loi sur la fonction publique ont aussi été apportés lors de l'adoption de la Loi sur l'administration publique. Ils avaient notamment pour buts de rendre plus efficace le processus d'appel des fonctionnaires devant la Commission de la fonction publique, d'assouplir les mécanismes de constitution de réserves de candidatures, et de permettre la délégation de la vérification et de la déclaration d'aptitudes à la promotion sans concours.
- Quant aux organismes et sociétés d'État visés par l'article 37 de la Loi sur l'administration publique, soit ceux dont le personnel n'est pas nommé suivant la Loi sur la fonction publique, le Conseil du trésor a décidé de n'imposer aucune condition relative à la détermination de la rémunération, des avantages sociaux et des autres conditions de travail de leur personnel cadre et non syndiqué. En contrepartie, ces organismes doivent transmettre au Secrétariat du Conseil du trésor toutes modifications de leurs règlements, et celui-ci fait rapport au Conseil du trésor.
- Les membres du personnel des organismes publics soumis à la Loi sur la fonction publique sont régis par un corps complet de normes d'éthique applicables en vertu de cette loi. Ceux qui ne sont pas soumis à cette loi ne sont régis par aucune norme d'éthique, sauf celles que l'on retrouve dans la loi constitutive de leur organisme respectif et qui se limitent généralement à la question des conflits d'intérêts, ainsi que celles établies par certains de ces organismes sur une base strictement volontaire. Il y aurait lieu de corriger cette dernière lacune et de prévoir l'obligation, pour les organismes de l'Administration publique dont le personnel n'est pas régi par la Loi sur la fonction publique, d'adopter un code d'éthique et de déontologie applicable à leurs employés et comportant des obligations équivalentes à celles prévues pour les membres de la fonction publique, à défaut de quoi s'appliqueraient les normes d'éthique et de discipline établies en vertu de la Loi sur la fonction publique.

La gestion des ressources budgétaires

- En matière de gestion des ressources budgétaires, de façon générale, les ministères et les organismes jugent satisfaisantes les marges de manœuvre prévues avec les six assouplissements liés à la gestion des crédits. Les principales améliorations souhaitées, tiennent plutôt à la simplification des modalités d'application.

La gestion des contrats et des ressources matérielles

- Quant à la gestion des contrats et des ressources matérielles, le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en place des mécanismes permettant d'informer le Conseil du trésor sur les activités contractuelles du gouvernement et sur certains éléments reliés à l'application de

la réglementation. Des outils d'information statistique au regard de la gestion des contrats ont été développés et portés à la connaissance des ministères et les organismes. Un guide sur les risques et les contrôles dans la gestion des contrats a également été préparé pour soutenir les dirigeants dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle. Enfin, un programme de vérification interne a été mis en place afin de s'assurer du respect de la réglementation par les ministères et les organismes.

La gestion des ressources informationnelles

- De façon générale, les efforts consacrés pour favoriser la concertation entre les ministères et les organismes ont permis l'avancement de plusieurs travaux, tels la normalisation des technologies de l'information et des communications ainsi que le développement de l'Architecture d'entreprise gouvernementale et des services communs.
- Le soutien du Secrétariat du Conseil du trésor visait surtout à accroître la cohérence gouvernementale dans l'offre de services des ministères et des organismes. Ce soutien s'est traduit par la mise en place d'infrastructures, par un accompagnement pour la réalisation de projets stratégiques, par le financement par fonds et par la réalisation de guides, d'outils, de programmes de formation et d'information.
- Les efforts pour hausser le niveau de sécurité dans les systèmes gouvernementaux ont été encadrés par la *Directive sur la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques dans l'Administration gouvernementale* ainsi que par le développement de services de certification et d'authentification.

La Loi sur le ministère des Services gouvernementaux a transféré à celui-ci certaines fonctions auparavant dévolues au Secrétariat du Conseil du trésor, notamment le développement des orientations, l'encadrement et la coordination gouvernementale en matière de ressources informationnelles. Ainsi, la loi a confié au ministère la fonction d'élaborer et de proposer au Conseil du trésor une stratégie globale de gestion destinée à assurer l'utilisation optimale des technologies de l'information et des communications et la sécurité de l'information. Le Ministère donne également son avis au Conseil du trésor sur toute question relative aux ressources informationnelles.

La convention de performance et d'imputabilité et l'entente de gestion

La loi prévoit également qu'au-delà des mesures applicables à tous les ministères et les organismes, une unité administrative peut aussi bénéficier d'une convention de performance et d'imputabilité. La convention de performance et d'imputabilité constitue un engagement volontaire entre le ministre et le dirigeant d'une unité administrative. Elle indique les objectifs d'amélioration de service à partir de cibles de qualité des services et de productivité que le responsable de l'unité s'engage à atteindre. En contrepartie, le ministère ou l'organisme auquel elle appartient s'engage à lui fournir des marges de manœuvre adaptées à sa situation particulière et aussi à soutenir l'unité administrative dans la poursuite de ses cibles de performance.

Parmi les unités qui ont opté pour ces conditions particulières, il appert que les plus performantes sont celles qui bénéficient à la fois des assouplissements en matière budgétaire et en matière de gestion des ressources humaines. La performance dépend également, de façon variable, de plusieurs autres facteurs tels que le niveau d'autofinancement et la capacité de générer des revenus, le type de clientèle, la présence d'un comité consultatif, l'obligation de développer et de suivre les résultats à l'aide d'indicateurs, et même la Déclaration de services aux citoyens.

Le résultat de l'analyse des ententes de gestion en vigueur milite en faveur de leur maintien. Une intervention adaptée à la situation de chaque organisation demeure cependant le meilleur moyen pour répondre aux besoins des ministères et des organismes et pour concilier les orientations du gouvernement.

CONCLUSION

Les actions qui seront prises et les outils qui seront mis en place à la lumière des constats réalisés dans ce rapport permettront de contribuer à l'atteinte des objectifs de la modernisation de l'État, en améliorant l'efficacité des services publics, leur qualité et en les rapprochant des véritables besoins de la population. Ils contribueront aussi à mieux évaluer les résultats obtenus par les ministères et les organismes et à informer les citoyens des améliorations apportées à la qualité des services publics.

Certaines modifications législatives doivent être apportées à la Loi sur l'administration publique pour mettre en œuvre certaines des pistes énoncées dans ce rapport et permettre à la Loi de produire pleinement ses effets. Un projet de loi sera déposé en ce sens au printemps 2006.

CHAPITRE 1

Introduction

Au fil des cinq dernières années, la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique s'est effectuée dans un contexte qui a lui-même évolué considérablement. Le déploiement du *Plan de modernisation 2004-2007*, qui constitue un élément central de l'action du gouvernement actuel, rejoint et complète en effet la démarche issue de la loi, en établissant plusieurs mesures visant à offrir une meilleure prestation de services aux citoyens.

Les deux démarches, en ce sens, se rejoignent entièrement dans leurs objectifs. Ainsi, dans la Loi sur l'administration publique, on indique clairement que : « La présente loi affirme la priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens ; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence. »

De même, le Plan de modernisation stipule clairement que cette vaste opération de renouvellement des façons de faire de l'État comporte un objectif premier : « Il s'agit en fait de faire bénéficier les citoyens de meilleurs services, assurés par un État plus efficace. » C'est dans ce contexte qu'interviennent des mesures comme la mise en place de Services Québec, le déploiement du gouvernement en ligne, la création du Centre de services partagés du Québec et la révision des structures et des programmes gouvernementaux.

Conformément à ce que stipule la Loi sur l'administration publique, le présent rapport vient en établir un premier bilan d'ensemble, cinq ans après son entrée en vigueur. On y propose également de nouvelles pistes susceptibles de bonifier la loi et son application, en fonction des constats mis au jour par ce bilan et aussi de l'évolution du contexte.

Cette évaluation de l'application de la loi et des mesures qui en découlent tient compte, dans tous les sujets abordés, de trois aspects de la question :

- Le respect des dispositions prévues dans la loi ;
- Les effets produits par l'application de la loi sur la qualité des services et sur les pratiques de gestion des ministères et des organismes ;
- Les améliorations proposées pour renforcer la gestion axée sur les résultats et pour accroître la performance de l'Administration gouvernementale.

Établi selon une méthodologie reposant à la fois sur l'analyse des informations fournies par les ministères et les organismes et sur des travaux de recherche complémentaires, le bilan fait état des engagements pris par les ministères et les organismes dans les déclarations de services aux citoyens quant au niveau et à la qualité des services. Il décrit les pratiques de gestion de la

qualité adoptées, donne des informations sur les différents projets d'amélioration lancés dans l'Administration gouvernementale et fournit quelques données sur l'amélioration de la qualité des services. Il présente les actions qui permettront de réitérer la priorité accordée à la qualité des services et de soutenir les ministères et organismes dans une démarche d'amélioration continue.

Le bilan cherche également à préciser dans quelle mesure les ministères et les organismes se sont approprié le nouveau cadre de gestion axée sur les résultats. Il présente ainsi une analyse des exercices de planification stratégique et de planification des ressources budgétaires. Il examine l'utilisation qui a été faite des outils de gestion dont la pertinence est déjà reconnue dans un contexte de gestion axée sur les résultats et il s'intéresse à la pertinence de la reddition de comptes. Le rapport témoigne également de l'imputabilité de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale et de l'examen de la gestion administrative des ministères et les organismes par la Commission de l'administration publique.

Après avoir présenté l'état de la situation en matière d'allégement des règles de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles, le rapport fait également le point sur la performance des unités qui ont eu recours au mécanisme de la convention de performance et d'imputabilité et, pour certaines unités, de l'entente de gestion.

La réalisation de ce premier bilan d'application de la loi a également permis d'établir des perspectives d'évolution du cadre de gestion axée sur les résultats, des propositions relatives à la mise en place de nouvelles pratiques de gestion visant à accroître la performance de l'État et à améliorer la reddition de comptes auprès des citoyens et des parlementaires. Ces propositions feront l'objet de discussions et de consultation auprès de la communauté gouvernementale pour préciser les orientations à retenir.

CHAPITRE 2

Méthodologie

Le rapport s'appuie en partie sur les analyses des divers documents exigés par la loi, soit les déclarations de services aux citoyens, les plans stratégiques, les plans annuels de gestion des dépenses et les rapports annuels de gestion. Ces analyses ont été effectuées par les organismes centraux responsables de la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique au cours des dernières années. Outre le Secrétariat du Conseil du trésor, il s'agit du ministère du Conseil exécutif pour la coordination de l'exercice de planification stratégique et de l'ancien ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration[1] pour la coordination de l'amélioration de la qualité des services.

Les résultats des enquêtes annuelles effectuées auprès des ministères et organismes assujettis à la loi ou désignés par leur ministre responsable ont également été considérés. Ces enquêtes ont été réalisées annuellement depuis 2001 au moyen du questionnaire intitulé *Tableau de bord sur la modernisation : Des résultats attendus 2001-2005* et ont servi à la préparation des rapports annuels de la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur la mise en œuvre de la loi.

Le présent bilan se fonde également sur des travaux de recherche spécifiques qui ont été confiés à des experts externes.

- Une première recherche a été confiée à l'École nationale d'administration publique (ENAP) en raison de l'expertise de ses chercheurs sur les pratiques ayant cours dans la fonction publique québécoise. Cette enquête[2] visait à recueillir le point de vue des acteurs-clés[3] de la fonction publique québécoise concernant les effets de la loi sur la qualité des services, sur l'implantation du cadre de gestion axée sur les résultats, sur la gestion des ressources ainsi que sur les rapports entre les organismes centraux et les ministères et les organismes. Cette enquête visait également à recueillir auprès des mêmes acteurs des pistes d'amélioration

1. L'unité administrative responsable du mandat relié à la qualité des services au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, le Centre d'expertise sur la prestation de services aux citoyens, a été transférée au Sous-secrétariat à la modernisation de l'État du Secrétariat du Conseil du trésor, en juin 2004.

2. L'enquête a été réalisée au moyen d'un questionnaire de recherche et de la tenue de huit groupes de discussion.

3. Les groupes qui ont été consultés sont les suivants : sous-ministres, sous-ministres adjoints et associés, dirigeants d'organismes, Table des répondants sur la qualité des services, Table des répondants à la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, Forum des agences, Groupe des responsables en planification stratégique, Groupe des responsables en analyse et évaluation de programmes, Comité des responsables en vérification interne, Comité consultatif de la gestion du personnel au gouvernement du Québec, Groupe d'action en gestion financière, Association des gestionnaires en ressources matérielles, Conseil des responsables de l'informatique du secteur public, Forum des responsables des communications au gouvernement du Québec, Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration et les Conférences régionales administratives.

pouvant permettre une meilleure atteinte des objectifs poursuivis. Les résultats sont présentés dans le rapport intitulé *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes.*

- Une deuxième recherche a été confiée au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Celle-ci portait sur les unités ayant conclu une convention de performance et d'imputabilité et, le cas échéant, une entente de gestion ainsi que sur les unités autonomes de services. Les résultats sont présentés dans le rapport intitulé *Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de services.*
- Au moment de faire un bilan après cinq ans d'application et d'apporter éventuellement des modifications à la loi, il a semblé nécessaire d'examiner les pratiques adoptées par d'autres administrations en matière de gestion de la performance. Une troisième recherche a donc été confiée à l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP en raison des travaux de veille que celui-ci conduit sur les pratiques de gestion adoptées par les administrations publiques modernes. Les résultats sont présentés dans le rapport intitulé *Étude comparative sur les politiques de gestion de la performance.*

D'autres travaux réalisés par le Secrétariat du Conseil du trésor ont été considérés dans le cadre de la préparation de ce rapport. Notamment, les résultats d'une enquête et de la tenue de groupes de discussions avec des responsables du budget et du plan annuel de gestion des dépenses dans les ministères et organismes. Ces travaux ont permis de préciser l'appréciation des ministères et des organismes en ce qui a trait aux assouplissements liés à la gestion des crédits et ceux liés au niveau de l'effectif ainsi qu'à la préparation du plan annuel de gestion des dépenses.

Le Secrétariat du Conseil du trésor s'est également assuré de la collaboration spéciale de divers intervenants de haut niveau réunis au sein d'un groupe de réflexion et qui ont été associés de très près à la mise en œuvre de la loi. Des consultations ont aussi été tenues avec divers autres intervenants de la fonction publique.

Les rapports du Vérificateur général du Québec ainsi que ses recommandations concernant la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique ou la gestion des ressources ont été bien sûr pris en compte. Les préoccupations exprimées par la Commission de l'administration publique lors des différentes auditions portant sur la mise en œuvre de la loi ainsi que les recommandations formulées dans ses différents rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes ont également inspiré le contenu de ce rapport.

CHAPITRE 3

Rappel des objectifs généraux et des dispositions de la Loi sur l'administration publique

La mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique répond à une critique de la gestion publique traditionnelle :

- Faible connaissance du niveau de satisfaction des usagers ;
- Absence de vérification systématique du degré d'atteinte des objectifs fixés ;
- Absence de sentiment de responsabilité de la part des acteurs concernés, menant à une reddition de comptes plutôt prudente et parfois confuse ;
- Ignorance des coûts détaillés et des prix de revient de la part des gestionnaires ;
- Difficulté pour les élus d'exercer pleinement leur rôle et d'interpeller la gestion de l'Administration gouvernementale.

La Loi sur l'administration publique est axée sur une plus grande autonomie de gestion, l'utilisation d'outils qui améliorent l'efficacité et l'efficience gouvernementale, le suivi et la mesure des résultats ainsi qu'une meilleure reddition de comptes auprès des élus.

La loi affirme en tout premier lieu la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens. Elle mise sur une meilleure connaissance des attentes et du niveau de satisfaction des citoyens, sur l'amélioration de la qualité des services, sur un suivi rigoureux des résultats atteints et sur le renforcement de la culture de service dans l'Administration gouvernementale. Elle exige à cet effet que les ministères et les organismes qui offrent directement des services aux citoyens rendent publique une déclaration de services aux citoyens précisant le niveau et la qualité des services offerts.

En instaurant un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats, elle vise le renforcement des pratiques de gestion internes, l'accroissement de la performance des organisations et une plus grande cohérence dans la gestion gouvernementale. Pour ce faire, elle exige la publication d'un plan stratégique tenant compte des orientations gouvernementales, d'un plan annuel de gestion des dépenses témoignant de l'affectation des ressources et d'un rapport annuel de gestion rendant compte des résultats atteints à l'égard des objectifs fixés.

La loi poursuit également des objectifs d'allégement des règles de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles pour l'ensemble des ministères et des organismes. Elle favorise ainsi une plus grande marge de manœuvre pour les ministères

et les organismes, comptant sur cette flexibilité pour optimiser la gestion des ressources. C'est dans cette perspective qu'elle modifie notamment la Loi sur la fonction publique et la Loi sur l'administration financière. La loi prévoit en outre des mécanismes optionnels qui, en contrepartie d'un engagement à atteindre des résultats prédéfinis, permettent à une unité administrative de bénéficier d'assouplissements à l'égard de l'application de différentes règles administratives. Ces unités doivent conclure une convention de performance et d'imputabilité et, selon le cas, une entente de gestion avec le Conseil du trésor.

Les principes de transparence et d'imputabilité accrue de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale constituent également des assises importantes de la loi. On y prévoit à cet effet que la commission parlementaire pertinente puisse entendre le ministre ou le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme responsable afin de discuter de leur gestion administrative. Elle reconnaît ainsi le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens.

Le chapitre I de la Loi sur l'administration publique précise que celle-ci s'applique à l'Administration gouvernementale à l'exception de quelques organismes explicitement exclus. La loi prévoit également que le chapitre II concernant les exigences reliées au cadre de gestion[4] s'applique aussi à tout autre organisme de l'Administration gouvernementale s'il est désigné à cette fin par le ministre dont il relève et dans la mesure que celui-ci détermine. Cette dernière disposition a été utilisée par certains ministres, et 11 organismes non budgétaires ont ainsi été désignés, ce qui porte à près de 80 le nombre total d'entités concernées par l'application de la Loi sur l'administration publique.

4. Ce chapitre exige notamment des ministères et organismes qu'ils produisent une déclaration de services aux citoyens s'ils offrent des services directs, un plan stratégique et une reddition de comptes publique. C'est également dans ce chapitre que la possibilité de conclure une convention de performance et d'imputabilité ou une entente de gestion est décrite.

CHAPITRE 4

La qualité des services aux citoyens et aux entreprises

L'amélioration de la qualité des services est au cœur des changements instaurés par la loi. Cette préoccupation est aussi centrale dans l'action du gouvernement visant la modernisation de l'État.

Améliorer la qualité de la prestation des services suppose d'abord que les ministères et les organismes connaissent et ciblent mieux leurs clientèles. Cela suppose aussi qu'ils mesurent le niveau de satisfaction et les attentes de ces dernières et qu'ils s'engagent, sur la base de ces informations, dans un processus d'amélioration continue de la qualité des services.

De l'avis des ministères et des organismes qui ont répondu à l'enquête conduite par l'ENAP, le constat général qui se dégage de la mise en œuvre des dispositions de la loi quant à la qualité des services est que la Loi sur l'administration publique a agi comme un déclencheur pour l'amélioration de la qualité des services dans les ministères et les organismes et comme un accélérateur chez ceux qui étaient déjà engagés dans cette démarche.

Une meilleure qualité de service suppose aussi que l'on pose des gestes structurants pour favoriser l'accès aux services et adapter ceux-ci aux attentes des citoyens. Les efforts déployés dans le gouvernement en ligne et la mise en place de Services Québec sont deux illustrations de la volonté claire du gouvernement de s'inscrire dans la philosophie de la loi, soit celle d'une gestion axée sur l'amélioration de la qualité des services aux citoyens.

4.1 LA DÉCLARATION DE SERVICES AUX CITOYENS

La Loi sur l'administration publique exige qu'un ministère ou un organisme, qui fournit directement des services aux citoyens rende publique une déclaration de services aux citoyens contenant ses objectifs quant au niveau et à la qualité des services offerts (art. 6). Cette disposition vise à faire en sorte que les citoyens et les entreprises disposent d'une meilleure information sur l'offre de services gouvernementale et qu'ils sachent davantage à quoi s'attendre en matière de qualité des services.

4.1.1 La publication des déclarations de services

Au 1er septembre 2005, tous les ministères et organismes qui rendent des services aux citoyens, qu'ils soient assujettis ou désignés, se sont conformés aux exigences de la Loi sur l'administration publique quant à l'obligation de rendre publique une déclaration de services aux citoyens. Cette disposition a même eu un certain effet d'entraînement puisque, sur un total de 84 déclarations de services, 18 ont été publiées par des organisations qui n'étaient ni assujetties, ni désignées.

Selon les participants aux groupes de discussion lors de l'enquête conduite par l'ENAP, « c'est à l'interne que les effets des déclarations de services ont été importants : développement de l'approche clientèle, engagements de service plus précis, définition de standards, sensibilisation et mobilisation du personnel, etc.[5] ».

4.1.2 Les engagements publics dans les déclarations de services

L'analyse des déclarations de services permet de constater que celles-ci présentent une information pertinente sur les services offerts par les ministères et les organismes et sur le niveau de qualité auquel les citoyens peuvent s'attendre.

D'une façon générale, les déclarations de services précisent la raison d'être de l'organisation, mentionnent les clientèles concernées et présentent les produits et les services offerts. Elles contiennent des engagements concernant les principaux aspects de la qualité de la prestation de services, notamment quant à l'accueil et au comportement du personnel et quant aux délais de réponse aux demandes. Elles précisent également à quel endroit s'adresser pour obtenir les services ou encore pour formuler une plainte ou un commentaire. Les répondants à l'enquête conduite par l'ENAP ont d'ailleurs mentionné que « la Loi sur l'administration publique a incité les ministères et les organismes à délimiter leurs clientèles et à mieux définir leurs produits et services[6] ».

Même si les engagements portent généralement sur les aspects essentiels du service, certaines cibles d'amélioration[7] n'ont pas reçu toute l'attention nécessaire. Afin de combler ces lacunes et de soutenir les ministères et les organismes dans la prise d'engagements de qualité, un nouveau *Guide sur la préparation des déclarations de services aux citoyens*[8] a été diffusé en juin 2005.

Les engagements pris par les ministères et les organismes présentent également une grande diversité, notamment quant aux délais annoncés pour le traitement d'une demande. À cet égard, il convient de rappeler que, lors de l'adoption de la loi, l'établissement de normes de service communes avait été rejeté en raison de la grande diversité des services offerts, des différents modes de prestation et de la capacité organisationnelle variable d'une organisation à l'autre. La Commission de l'administration publique convenait d'ailleurs elle-même plus tard que la diversité des besoins des citoyens rendait également difficile l'adoption de normes de qualité communes[9].

Bien que les ministères et organismes aient fait des efforts pour faire connaître les déclarations de services, celles-ci n'ont pas toute la notoriété souhaitée. D'ailleurs, plusieurs répondants à l'enquête conduite par l'ENAP concluent « que les déclarations de services sont en général peu connues des citoyens »[10]. Des efforts devraient donc être faits pour assurer une meilleure diffusion des engagements pris par les ministères et organismes dans les déclarations de services.

5. *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, ENAP, septembre 2005, p. 12.

6. *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, ENAP, septembre 2005, p. 17.

7. Peu de ministères et d'organismes ont pris des engagements quant à l'amélioration des services téléphoniques, quant à l'adaptation des services aux besoins spécifiques des personnes ayant des incapacités et quant à la compétence du personnel. Il est vraisemblable que les ministères et les organismes aient préféré mettre d'abord en place des mesures d'amélioration avant de prendre des engagements formels à l'égard des cibles mentionnées.

8. *Guide sur la préparation des déclarations de services*, Secrétariat du Conseil du trésor, juin 2005.

9. *Onzième rapport sur l'imputabilité des sous ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Commission de l'administration publique, décembre 2003.

10. *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*,

4.1.3 La mise à jour des déclarations de services

Le Secrétariat estime qu'il est nécessaire de renouveler les engagements, en matière de qualité de service, pour tenir compte du renouvellement de la prestation de services, notamment du déploiement du gouvernement en ligne. La Loi sur l'administration publique ne précise toutefois pas que les déclarations de services doivent être mises à jour. À ce jour, seulement 12 ministères et organismes sur les 66 assujettis ou désignés qui offrent des services directs aux citoyens ont renouvelé leurs engagements en publiant une nouvelle déclaration de services, et une vingtaine d'autres planifient d'en faire autant. Les nouvelles déclarations de services fournissent souvent plus de renseignements sur la façon d'accéder aux services (notamment en mettant en évidence les services électroniques disponibles), contiennent des engagements plus précis et, dans certains cas, annoncent des délais de réponse plus courts.

PISTE D'AMÉLIORATION

- Mettre à jour et diffuser régulièrement les déclarations de services aux citoyens.

  Ces déclarations constituent un outil d'information pertinent pour faire connaître l'offre de services gouvernementale et le niveau de qualité auquel la population est en droit de s'attendre.

4.2 LA GESTION DE LA QUALITÉ DES SERVICES DANS LES MINISTÈRES ET LES ORGANISMES

À l'automne 2002, le Vérificateur général du Québec a effectué une vérification portant sur la gestion de l'amélioration des services aux citoyens dans près d'une quinzaine de ministères et d'organismes[11]. La Commission de l'administration publique a ensuite entendu la sous-ministre du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration sur le même sujet[12] étant responsable de cette fonction pendant cette période. En réponse à la demande de la Commission, un rapport spécifique faisant état des efforts déployés par l'ensemble des ministères et des organismes pour améliorer les services aux citoyens a été produit en octobre 2004[13].

La présente section vise à illustrer dans quelle mesure les ministères et les organismes se sont approprié la gestion de la qualité des services. Les données fournies s'appuient principalement sur l'analyse d'une soixantaine de rapports annuels de gestion de ministères et d'organismes offrant des services directs aux citoyens[14] et d'une trentaine de plans d'amélioration de la qualité des services. Un tableau récapitulatif est présenté à l'annexe 1.

Les ministères et organismes s'approprient progressivement divers mécanismes de gestion de la qualité.

- Ils réalisent de plus en plus de sondages pour mieux cerner les besoins, les attentes et le niveau de satisfaction des citoyens, mais des efforts importants restent encore à faire.

---

11. *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*, tome I, chapitre 3 : Gestion de l'amélioration des services aux citoyens.

12. *Onzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Commission de l'administration publique, décembre 2003.

13. *Les efforts déployés par l'ensemble des ministères et organismes pour améliorer les services aux citoyens*, Secrétariat du Conseil du trésor, octobre 2004.

14. Il s'agit des rapports produits pour les exercices 2001-2002, 2002-2003 et 2003-2004. Les rapports pour l'année 2004-2005 n'étaient pas encore disponibles au moment de la préparation du présent rapport.

- Ils ont mis en branle divers projets d'amélioration des services. Sur 66 ministères et organismes assujettis ou désignés et offrant des services directs aux citoyens, une trentaine ont déposé leur plan d'amélioration des services.
- Ils ont mis en place différentes mesures qui ont permis de renforcer chez les employés le souci d'offrir des services de qualité, mais l'évaluation du rendement par attentes signifiées n'est pas encore vraiment implantée.

4.2.1 La connaissance des besoins, des attentes et du niveau de satisfaction des citoyens

Dans son dernier rapport, la Commission de l'administration publique réitère son appui à l'objectif fondamental de la loi, soit l'amélioration des services aux citoyens. Elle estime que « l'étape essentielle pour les organisations désireuses d'appliquer la loi serait donc de prendre toutes les mesures pour bien connaître ce que les citoyens attendent en termes de niveau et de qualité de service[15] ». De l'avis même des ministères et les organismes, il y a lieu de « développer davantage la connaissance des attentes, des besoins et du degré de satisfaction des usagers[16] ».

L'analyse des rapports annuels de gestion des ministères et les organismes permet de constater que, même si des efforts sensibles ont été faits dans ce sens, la portée des enquêtes ou des sondages réalisés est encore souvent limitée à un seul ou à quelques services au cours d'une même année. Les ministères et les organismes ne possèdent donc pas toutes les données qui leur permettraient de mieux connaître les attentes et surtout le niveau de satisfaction des citoyens. Ils ne disposent pas non plus de l'information nécessaire pour orienter l'amélioration des services en fonction des facteurs qui ont le plus d'incidence sur le niveau de satisfaction.

Dans cette perspective, l'Outil québécois de mesure a été rendu disponible en juin 2005. Il s'agit d'un instrument standardisé qui permet d'évaluer plusieurs types de services, s'adapte aisément aux différents contextes et facilite l'étalonnage. Il permet aussi de cerner les facteurs qui ont le plus d'effet sur le degré de satisfaction des citoyens pour en tenir compte dans les priorités d'action.

Les membres de la Commission de l'administration publique se sont dits satisfaits de la mise en place de cet outil, qui contribuera notamment à améliorer la reddition de comptes en matière de satisfaction de la clientèle quant à la qualité des services.

PISTE D'AMÉLIORATION

- Favoriser l'utilisation de nouveaux outils de mesure de la satisfaction dans les ministères et les organismes.

  Pour ce faire, les ministères et les organismes offrant des services aux citoyens seront incités à utiliser l'Outil québécois de mesure et seront soutenus dans cette démarche.

  Les ministères et les organismes seront également invités à participer à une enquête multiservice, dont la première édition doit être réalisée à l'automne 2005 en utilisant l'Outil québécois de mesure. Cette enquête portera sur un panier de plusieurs services et sera récurrente, ce qui permettra de suivre l'évolution des taux de satisfaction, de faire un certain étalonnage et de jeter les assises d'un portrait gouvernemental de la qualité des services et de la satisfaction des usagers.

15. *Quatorzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Commission de l'administration publique, juin 2005.

16. *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, ENAP, septembre 2005, p. 14.

En outre, le Secrétariat du Conseil du trésor souhaite entamer avec les ministères et les organismes des travaux permettant d'aller encore plus loin en matière d'évaluation de la satisfaction des clientèles en adaptant les outils disponibles afin d'aller mesurer les attentes des citoyens quant aux divers aspects de la prestation de service. De portée plus générale parce que ne se limitant pas aux seuls utilisateurs de certains services spécifiques, ces travaux permettront d'enrichir le processus d'amélioration continue des services.

Les ministères et les organismes se préoccupent également de la satisfaction des citoyens en montrant une plus grande sensibilité à l'égard des plaintes qui leur sont adressées. L'enquête réalisée récemment par le Protecteur du citoyen auprès de 29 ministères et organismes témoigne d'ailleurs d'une augmentation de la création de services de traitement des plaintes depuis 2001. Les résultats de cette enquête sont disponibles dans le *Portrait des services de traitement des plaintes dans les ministères et organismes*.

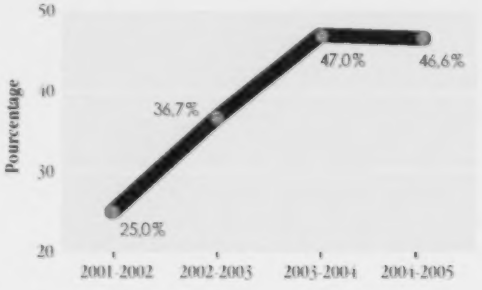
4.2.2 Les plans d'amélioration des services

Le plan d'amélioration des services se situe au cœur de la gestion axée sur les résultats. Il permet d'établir les objectifs d'amélioration jugés prioritaires en s'appuyant principalement sur les résultats déjà obtenus et sur le niveau de satisfaction et les attentes des citoyens à l'égard des services concernés. Il comprend des projets d'amélioration portant autant sur des aspects spécifiques de la qualité des services que sur l'optimisation des processus internes qui soutiennent la prestation de services. Il précise les indicateurs à partir desquels il sera possible d'évaluer les progrès réalisés. Le plan d'amélioration des services est ainsi indispensable dans une approche d'amélioration continue des services.

Des plans d'amélioration des services ont été exigés des ministères et des organismes afin qu'une attention particulière soit accordée aux priorités gouvernementales en cette matière pour favoriser l'adoption d'une démarche d'amélioration continue. Le *Plan d'action gouvernemental d'amélioration des services aux citoyens 2002 2003* précisait que les plans devaient être élaborés avant le mois de mars 2003.

Le pourcentage de ministères et d'organismes dotés d'un plan d'amélioration des services a atteint 46,6% en 2004-2005 (voir graphique ci-contre). De plus, une dizaine de ministères travailleraient toujours à la planification ou à l'élaboration d'un tel plan, alors que d'autres ont indiqué avoir plutôt inscrit diverses mesures d'amélioration des services dans leur plan d'action annuel.

Ministères et organismes dotés d'un plan d'amélioration des services au 31 mars 2005[17] (en pourcentage)



Il est maintenant nécessaire de rappeler l'importance des plans d'amélioration dans une approche d'amélioration continue de la qualité des services. Ces plans seront d'ailleurs analysés par le Secrétariat du Conseil du trésor afin de dégager et de diffuser les meilleures pratiques auprès de l'ensemble de la communauté gouvernementale, notamment auprès des membres de la Table sur la qualité des services, laquelle regroupe des représentants des ministères et organismes engagés dans la démarche d'amélioration des services.

17. Données recueillies lors des enquêtes annuelles sur l'application de la Loi sur l'administration publique.

Plusieurs répondants à l'enquête de l'ENAP croient d'ailleurs que les organismes centraux devraient intervenir notamment dans l'analyse comparative des pratiques ministérielles afin de dégager et de diffuser les meilleures pratiques[18]. Des actions seront poursuivies en ce sens.

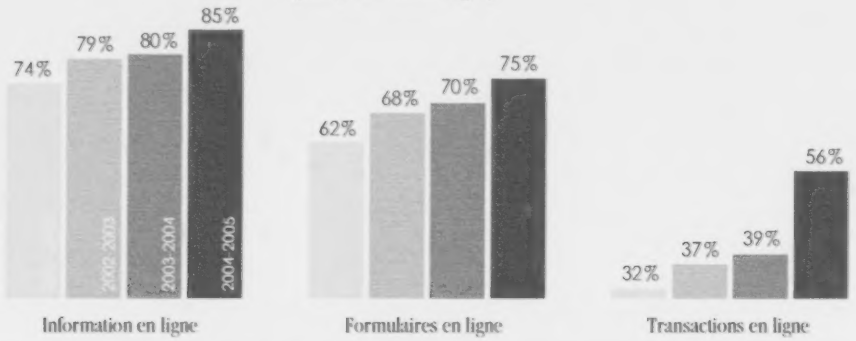
PISTE D'AMÉLIORATION

- Assurer le dépôt des plans d'amélioration des services des ministères et organismes.
  Les ministères et organismes offrant des services aux citoyens devront déposer un plan d'amélioration de la qualité des services au Conseil du trésor.

Au-delà des projets ministériels proprement dits, il faut rappeler ici deux projets gouvernementaux majeurs mis en place pour améliorer les services aux citoyens, lesquels ont déjà été annoncés dans le *Plan de modernisation 2004-2007*[19], soit :

- Services Québec, qui repensera les modes traditionnels de livraison des services selon une approche moderne et novatrice, en lien avec les besoins des citoyens et des entreprises, tout en tenant compte des particularités régionales. C'est en modifiant sa structure de livraison des services que l'Administration gouvernementale pourra offrir un guichet multiservice et multimode (Internet, téléphone, comptoir et courrier) qui permettra un accès simplifié aux services publics ;
- Le développement du gouvernement en ligne, où des énergies considérables ont été consacrées pour accélérer le développement de projets porteurs, capables de simplifier la vie des citoyens et des entreprises. Au cours de l'année 2004-2005, plusieurs initiatives liées au développement du gouvernement en ligne ont été réalisées, avec des effets bénéfiques pour de nombreuses clientèles. Le Service québécois de changement d'adresse et le Portail gouvernemental de services aux entreprises sont quelques exemples de réalisation. D'ailleurs, cette dernière réalisation s'inscrit également dans le plan d'action gouvernemental, adopté en août 2004, visant à respecter les engagements du gouvernement en matière d'allégement réglementaire et administratif pour les entreprises et, plus particulièrement, pour les PME.

Ministères et organismes offrant des programmes et des services en ligne[20]
(en pourcentage)



18. *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, ENAP, septembre 2005, p. 13.

19. *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens*, mai 2004.

20. Données recueillies à l'aide du *Tableau de bord de la modernisation*, lors des enquêtes sur l'application de la Loi sur l'administration publique.

4.2.3 Le renforcement de la culture de service

La Commission de l'administration publique a déjà manifesté certaines préoccupations quant à l'association du personnel aux résultats attendus et quant au renforcement de la culture de service. Dans leur rapport annuel de gestion, la plupart des ministères et des organismes ont fait état de diverses activités visant à mobiliser le personnel autour des engagements pris dans la déclaration de services.

Les principaux moyens utilisés pour associer les employés aux résultats et développer chez eux le souci d'offrir des services de qualité sont : l'information et la consultation des employés, la formation, la valorisation et la reconnaissance du travail et de la performance du personnel et l'évaluation du rendement par attentes signifiées.

En matière d'évaluation du rendement par attentes signifiées, au 31 mars 2005, le pourcentage de ministères et d'organismes ayant mis en place un processus d'évaluation du rendement par attentes signifiées était de 71,2% comparativement à 56,7% en 2003-2004. Malgré cette hausse, encore moins de la moitié des organisations dotées d'un tel processus remettent à leur personnel une fiche d'évaluation portant sur le degré d'atteinte des attentes qui leur avaient été signifiées.

4.3 LES EFFETS DE LA LOI

Il est difficile d'évaluer directement dans quelle mesure la Loi sur l'administration publique aurait eu un effet sur l'amélioration de la qualité des services ou sur l'augmentation du taux de satisfaction des citoyens et des entreprises. En effet, aucune donnée gouvernementale globale n'est disponible à ce moment-ci, pas plus qu'au moment de la mise en vigueur de la loi. Les seules données auxquelles il est possible de se référer proviennent des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes et des résultats de l'enquête conduite par l'ENAP auprès de l'administration publique sur les effets de la loi.

En raison même de la portée limitée des sondages faits par les ministères et les organismes, lesquels concernent souvent un seul service ou un seul produit, les rapports annuels de gestion fournissent des données qui demeurent très partielles et qui ne peuvent être généralisées de quelque manière que ce soit. Les taux de satisfaction mentionnés à l'égard des services ayant fait l'objet d'une évaluation sont toutefois en général très élevés : ils se situent très souvent entre 92% et 97%.

Dans l'enquête réalisée par l'ENAP, les répondants qui proviennent d'organisations qui offrent directement des services aux citoyens sont d'avis que la Loi sur l'administration publique a sans doute permis une amélioration de la qualité des services, alors que ceux qui appartiennent à d'autres types d'organisation hésitent à se prononcer[21]. Les échanges avec les groupes de discussion ont permis d'apporter les précisions suivantes :

> [Les participants] notent des avancées non seulement en matière d'accessibilité, de diligence et de rapidité, mais même en matière de simplification [...]. Par ailleurs, ils insistent sur le rôle joué à cet égard par les technologies de l'information et la communication. Selon eux, ces dernières ont permis, entre autres, les gains suivants : un accès plus rapide et plus direct à l'information et aux services ; des services plus intégrés ; des transactions à moindre coût ; des délais de réponse plus courts[22].

21. Parmi les répondants, 16,2 % des répondants déclarent ne pas savoir si la loi a entraîné une amélioration notable de la qualité de la prestation de services.

22. *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, ENAP, septembre 2005, p. 17.

Il faut disposer de meilleures données concernant les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services. L'application de l'Outil québécois de mesure, notamment dans le contexte de la réalisation d'une enquête multiservice regroupant plusieurs ministères et organismes, contribuera fortement à renforcer ce point.

CHAPITRE 5

Le cadre de gestion axée sur les résultats

La Loi sur l'administration publique met de l'avant la gestion axée sur les résultats qui vise à concourir, entre autres, à une utilisation optimale des ressources.

Une illustration concrète de cette approche est la mise en place, par le gouvernement, du Centre de services partagés du Québec qui vise à optimiser la gestion des services de soutien administratifs pour l'ensemble de l'Administration gouvernementale.

La loi a instauré, par ailleurs, un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats qui met l'accent sur l'atteinte d'objectifs et de cibles fixés et connus d'avance ainsi que sur une reddition de comptes.

5.1 LE CADRE DE GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

La Loi sur l'administration publique s'appuie sur les principes de la transparence et de l'imputabilité de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale et instaure un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats. Cette nouvelle philosophie de gestion met l'accent sur trois fonctions essentielles :

- Le plan stratégique qui permet de déterminer les orientations et les résultats stratégiques visés par l'organisation ainsi que les effets les plus importants de l'intervention du ministère ou de l'organisme auprès de sa clientèle ;
- Le plan annuel de gestion des dépenses qui doit présenter les choix budgétaires dans l'allocation des ressources et leurs liens avec les orientations stratégiques ;
- Le rapport annuel de gestion qui rend compte, à partir d'indicateurs fiables et vérifiables, des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique.

Les ministères et les organismes sont responsables de fournir toute l'information pertinente aux parlementaires pour leur permettre d'exercer leur rôle de contrôle.

5.1.1 La planification stratégique

La Loi sur l'administration publique exige que chaque ministère et organisme établisse un plan stratégique qui orientera son action sur une période de plusieurs années et dont il devra rendre compte dans son rapport annuel de gestion (art. 8). La loi établit le contenu de ces plans (art. 9).

Il convient de mentionner que c'est le ministère du Conseil exécutif qui assure la coordination de la planification stratégique gouvernementale. Il en est donc l'acteur principal et il lui appartient d'encadrer le processus, conformément au mandat d'encadrement général confié par décret au Comité des priorités[23]. Le Secrétariat du Conseil du trésor collabore avec le ministère du Conseil exécutif pour la coordination de la planification stratégique gouvernementale, en particulier eu égard aux aspects budgétaires, à la gestion du personnel et à la modernisation de l'État.

Les ministères estiment que la planification stratégique a été structurante, pour eux, car elle favorise une meilleure prise en compte des attentes et des besoins de la population et permet de mieux informer les citoyens et les parlementaires, tout en orientant et en encadrant l'action ministérielle[24]. Ils indiquent aussi que « l'exercice de planification stratégique [...] a facilité la mobilisation du personnel[25] ».

Les résultats découlant des exercices de planification stratégique

Deux exercices de planification stratégique ont été conduits depuis l'adoption de la loi. En 2001, la majorité des ministères et organismes assujettis ou désignés ont déposé un plan à l'Assemblée nationale. Au 30 octobre 2005, tous les ministères et quatre organismes avaient déposé leur plan révisé à l'Assemblée nationale.

Lors du premier exercice, l'élaboration des plans a été réalisée sur une courte période, soit de novembre 2000 à janvier 2001. L'analyse de ces plans a révélé des écarts entre les orientations présentées dans certains plans stratégiques et les grands enjeux et défis auxquels les ministères et les organismes concernés étaient alors confrontés. L'exercice n'a donc pas toujours permis de préciser les priorités à retenir parmi les orientations énoncées.

Des problèmes d'arrimage sont aussi apparus entre les plans des ministères et des organismes et l'action gouvernementale. Ainsi, les plans stratégiques auraient normalement dû refléter les choix d'ensemble du gouvernement et contribuer à l'atteinte des résultats attendus par ce dernier, ce qui ne fut pas toujours le cas. L'exercice de l'époque ne prévoyait pas l'obligation d'articuler les plans entre eux et n'a donc pas réussi à compenser l'absence d'un plan gouvernemental. Par ailleurs, les documents produits au cours de ce premier exercice étaient relativement volumineux et souvent écrits dans un langage qui ne facilitait pas leur compréhension. De plus, la précision des effets attendus était insuffisante.

Pour le second exercice, réalisé en 2005, l'instauration de lignes directrices gouvernementales visait clairement à rehausser la qualité des documents en fixant les objectifs suivants :

- Ancrer les plans ministériels dans un plan gouvernemental ;
- Accroître l'utilité de ces plans comme outils de vision et de gouverne ;
- Augmenter la nature stratégique et la pertinence du contenu des plans ;
- Introduire dans le processus de réflexion stratégique ministériel des éléments favorisant la cohérence gouvernementale et les initiatives transversales ;
- Rendre compte des principales priorités du ministre et du ministère pour concrétiser la vision gouvernementale.

23. Cette responsabilité était assumée, en 2000, par le Secrétariat du Comité des priorités, puis, depuis 2002, par le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques du ministère du Conseil exécutif.

24. *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, ENAP, septembre 2005.

25. *Idem*, p. 23.

L'analyse effectuée par les organismes centraux révèle que les plans stratégiques de deuxième génération présentent des améliorations significatives par rapport à ceux de la première génération. Il y a eu une amélioration importante de la concision et de la précision des plans, facilitée notamment par l'inclusion d'un tableau schématique permettant de comprendre rapidement la vision et les stratégies mises de l'avant.

Les enjeux et les défis majeurs du gouvernement exprimés dans le document *Briller parmi les meilleurs*[26] ont été davantage circonscrits et pris en compte. À cet égard, le renforcement de l'encadrement, l'accompagnement par les organismes centraux, l'insistance sur la nécessité de la concertation interministérielle et l'appropriation politique ont eu un effet positif sur l'amélioration des plans de deuxième génération.

La difficulté d'application d'un cadre de planification uniforme

La planification stratégique demeure un outil de gouverne important dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats. Malgré les améliorations démontrées pour la seconde génération des plans stratégiques, certaines difficultés subsistent et justifient de poursuivre les réflexions afin d'ajuster le processus de la planification stratégique.

Le modèle actuel ne permet pas toujours de prendre en compte les réalités de certains ministères et organismes. La taille et la mission de certains d'entre eux, le fait qu'ils soutiennent des réseaux ou encore leurs fonctions de gouverne plutôt que de services directs à la population sont autant de facteurs qui peuvent affecter leur capacité à satisfaire les exigences uniformes de la loi.

Par exemple, pour de petits organismes, l'application d'un modèle uniforme, qui ne tient pas toujours compte des ressources et des mandats qui leur sont confiés, n'entraîne pas nécessairement de valeur ajoutée pour l'ensemble du processus.

Par ailleurs, les ministères qui soutiennent des réseaux doivent rendre compte de résultats qui dépendent d'autres intervenants, telles les commissions scolaires. En effet, ces ministères[27] s'engagent relativement aux orientations, aux normes de service et aux objectifs que leurs réseaux doivent respecter. Enfin, les ministères dont la mission a trait à la gouverne[28] éprouvent de la difficulté à rendre publiques des stratégies et des cibles mesurables de résultats en lien avec leurs enjeux et défis réels.

PISTES D'AMÉLIORATION

- Actualiser le modèle actuel des plans stratégiques afin de mieux l'adapter aux différentes réalités des ministères et organismes.

  À cet égard, les organisations de petite taille ou dont la mission ne s'y prête pas pourraient être exemptées de l'obligation de déposer un plan stratégique. Il en est de même pour les ministères qui exercent des fonctions de gouverne. De plus, la planification stratégique des ministères qui soutiennent des réseaux pourrait être mieux adaptée à leur situation afin de prendre en compte les responsabilités et l'imputabilité respectives du ministère et des réseaux.

  Tous ces éléments seront examinés avec les intervenants concernés pour définir la façon de concrétiser cette orientation.

26. *Briller parmi les meilleurs – La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, 2004.

27. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère de la Sécurité publique et ministère des Affaires municipales et des Régions.

28. Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor et ministère des Finances.

5.1.2 Les choix budgétaires et le plan annuel de gestion des dépenses

En vertu de l'article 46 de la Loi sur l'administration publique, les plans annuels de gestion des dépenses sont déposés à l'Assemblée nationale et doivent présenter les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour l'année financière concernée, et ce, en lien avec les objectifs fixés dans les plans stratégiques.

L'expérience démontre qu'il est difficile d'intégrer le plan annuel de gestion des dépenses au processus gouvernemental de gestion de façon à ce qu'il constitue un apport à la planification stratégique et à la reddition de comptes en situant l'allocation des ressources en regard des objectifs stratégiques.

En pratique, il est difficile de traduire les choix budgétaires, établis par programmes, dans une répartition des ressources présentée en fonction des orientations stratégiques. De plus, les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique sont difficiles à associer à un poste budgétaire particulier et les systèmes de comptabilité disponibles ne peuvent pas toujours soutenir efficacement les besoins d'information.

L'information à caractère budgétaire contenue dans le plan annuel de gestion des dépenses contribue cependant à expliquer le budget de dépenses du gouvernement, aussi convient-il de continuer à le publier.

PISTE D'AMÉLIORATION

- Il est proposé de remplacer le plan annuel de gestion des dépenses par un plan de dépenses essentiellement consacré aux choix budgétaires effectués en regard de l'allocation des ressources.

5.1.3 Des outils indispensables pour renforcer la gestion axée sur les résultats

Depuis plus d'une dizaine d'années, différentes réformes administratives conduites ici et dans plusieurs pays occidentaux ont mené vers une gestion axée sur la performance et une augmentation de l'imputabilité de l'administration publique devant les parlementaires. Ces réformes ont entraîné une transformation de la fonction de contrôle.

Une partie de la responsabilité et du contrôle des ressources et des résultats a été transférée des organismes centraux vers les ministères et les organismes. Les contrôles, qui étaient auparavant principalement à caractère financier et exercés *a priori* par les organismes centraux, tendent de plus en plus à devenir des contrôles internes, financiers et non financiers, jumelés à des contrôles *a posteriori* et à une reddition de comptes renforcée afin de favoriser une meilleure gestion.

Puisque les organismes centraux exercent moins de contrôle *a priori*, il devient d'autant plus important de mettre l'accent sur l'imputabilité et la reddition de comptes afin de minimiser les risques à l'échelle gouvernementale.

Le contrôle que doivent exercer les ministères et les organismes constitue essentiellement un outil de soutien à la gestion et à l'implantation d'un cadre de gestion axée sur les résultats. Il permet à une organisation de gérer ses risques et de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de ses objectifs.

Le contrôle englobe de nombreux aspects de la gestion, tels la gestion des risques, l'établissement des objectifs et la mesure des résultats en regard de cibles et d'indicateurs de performance. Ainsi, l'activité de contrôle implique nécessairement l'analyse de divers éléments,

dont l'utilisation des ressources, des systèmes, les processus et les activités en appui à la réalisation des objectifs de l'organisation.

La mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique et du cadre de gestion axée sur les résultats a permis une réduction des contrôles traditionnels par le Conseil du trésor.

Toutefois, cette situation n'a pas entraîné, dans les ministères et les organismes, un renforcement suffisant du contrôle et des fonctions de vérification interne et d'évaluation de programme nécessaire pour remplacer les contrôles traditionnels et permettre à ces fonctions de soutenir adéquatement l'évolution du cadre de gestion gouvernemental.

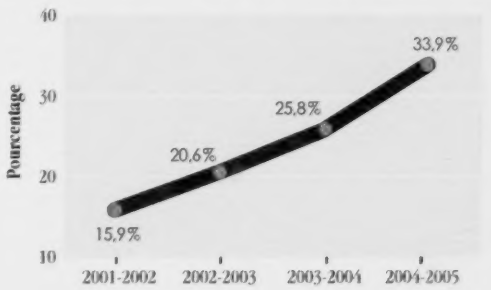
Trois activités en particulier retiennent l'attention et auront besoin d'être renforcées:

- La démarche intégrée de contrôle et de gestion des risques;
- L'évaluation de programme;
- La vérification interne.

Contrôle et gestion des risques

Bien qu'en hausse, la proportion de ministères et d'organismes ayant adopté une démarche intégrée de contrôle et de gestion des risques durant la période 2001-2005 demeure peu élevée (34%; voir graphique). Les membres de la Commission de l'administration publique ont d'ailleurs exprimé leur préoccupation devant le faible pourcentage de ministères et d'organismes ayant entrepris une démarche intégrée de contrôle et de gestion des risques.

Ministères et organismes ayant adopté une démarche intégrée de contrôle et de gestion des risques[29] (en pourcentage)



Depuis l'adoption de la loi, des travaux ont été entrepris pour outiller les ministères et les organismes afin qu'ils soient en mesure d'exercer un contrôle adéquat. Ainsi, un *Programme type de contrôle de gestion* a notamment été élaboré par un groupe de travail composé de gestionnaires de la haute fonction publique.

L'évaluation de programme

L'évaluation de programme s'intéresse plus particulièrement à la pertinence des objectifs et à l'atteinte des résultats visés. Cette fonction porte notamment sur les impacts des programmes et des activités du ministère ou de l'organisme.

En mai 2002, des orientations du Conseil du trésor relatives à la fonction d'évaluation de programme ont remplacé les dispositions de la *Directive concernant l'analyse de programme et la vérification interne*, de façon à refléter la contribution attendue de l'évaluation de programme à l'atteinte des objectifs de la Loi sur l'administration publique. Le Secrétariat a également élaboré et diffusé un document pour sensibiliser les dirigeants à la démarche d'évaluation de programme et à leur rôle à cet égard[30]. Ce document souligne le caractère essentiel de l'évaluation de programme dans un contexte de gestion axée sur les résultats et son apport à la gestion pour être en situation de contrôle.

29. Données recueillies lors des enquêtes annuelles sur l'application de la Loi sur l'administration publique.

30. «L'évaluation de programme – document destiné aux dirigeants et dirigeantes de ministères et d'organismes».

Il faut toutefois aller plus loin pour appuyer les travaux d'évaluation de programme des ministères et des organismes et mettre en place les conditions qui permettront de mieux valoriser la mesure des résultats des organisations.

La vérification interne

Par ailleurs, les scandales financiers survenus dans les secteurs privé et public ont démontré l'importance de la vérification interne et suscité un regain d'intérêt à l'endroit de cette fonction méconnue mais essentielle dans toute organisation moderne et performante.

La vérification interne peut contribuer de manière significative à améliorer la gestion d'une organisation et l'atteinte de ses objectifs. Elle s'avère une fonction importante pour appuyer les sous-ministres et les dirigeants d'organismes dans l'exercice de leur rôle. À cet effet, la fonction de vérification interne permet d'examiner et d'évaluer, de manière indépendante et objective, les systèmes de gouvernance, de contrôle, de gestion des risques et d'information ainsi que les processus et les activités du ministère ou de l'organisme. Elle permet, entre autres, de vérifier la fiabilité de l'information de gestion et de reddition de comptes, l'économie, l'efficacité et l'efficience des opérations et leur conformité aux lois, règlements, politiques et procédures.

En juin 2005, le Vérificateur général du Québec publiait un rapport portant sur la vérification interne au gouvernement du Québec. Le Vérificateur a fait ressortir que la vérification interne était exercée de façon inégale d'une entité à l'autre et que des lacunes subsistaient au niveau de la planification des activités de vérification interne. Il concluait aussi que la vérification interne «ne joue que partiellement le rôle qu'elle devrait normalement exercer, notamment parce que la haute direction ne lui accorde pas toute l'importance requise». De plus, il ajoutait que le Secrétariat du Conseil du trésor n'assurait pas le leadership nécessaire à cet égard.

Dans la philosophie même de la loi, la démarche doit être entreprise dans le respect de l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes, qui doivent demeurer les premiers responsables du contrôle dans leur organisation. Il leur appartient notamment de planifier les activités de vérification interne et d'évaluation de programme. Ils doivent également prendre les moyens nécessaires pour effectuer une reddition de comptes pertinente et éclairante, autant pour les citoyens que pour les parlementaires.

Le Secrétariat entend tout de même agir pour appuyer la fonction de vérification interne. Tel qu'annoncé dans le Plan de modernisation 2004-2007, le gouvernement entend déposer prochainement une politique de vérification interne. Les grandes orientations de la politique, qui ont déjà fait l'objet de consultations auprès d'associations de gestionnaires de l'Administration gouvernementale et de personnes ayant une expertise reconnue dans le domaine, visent à:

- Permettre la mise en place d'une fonction de vérification interne de qualité;
- S'assurer de l'indépendance et de l'objectivité tant de l'unité de la vérification interne que du comité de vérification interne;
- S'assurer de l'application de normes et de cadres de référence reconnus dans l'exécution de la fonction de vérification interne.

PISTES D'AMÉLIORATION

- Favoriser l'utilisation accrue, par les ministères et les organismes, de l'évaluation de programme, afin d'instaurer une véritable culture d'évaluation continue au sein de l'Administration gouvernementale.
- Faire en sorte que la vérification interne joue entièrement le rôle qu'elle doit normalement exercer et renforcer cette fonction qui constitue un outil essentiel de gestion de la performance. À cette fin, déposer une politique de vérification interne qui encadrera l'activité des ministères et des organismes.
- Demander aux ministères et aux organismes de déposer annuellement au Conseil du trésor leur plan d'évaluation de programme et de vérification interne et d'en rendre compte par la suite.

5.2 LES SERVICES PARTAGÉS

Dans l'esprit d'une gestion plus efficace et axée sur les résultats, on incitera les petites entités à privilégier une approche de partage de services. Ceci leur permettra de bénéficier des fonctions de vérification interne et d'évaluation de programme sans qu'elles aient à s'imposer un fardeau additionnel trop important.

Cette orientation s'inscrit dans la continuité du *Plan de modernisation 2004-2007*. La création du Centre de services partagés du Québec est en effet un élément-clé de la modernisation et un outil de premier plan dans l'établissement de la gestion axée sur les résultats.

Le Centre de services partagés du Québec, pièce maîtresse d'un modèle de gestion en services partagés, permettra de regrouper et de rationaliser les services de soutien administratif en vue d'en réduire les coûts, tout en étant davantage à l'écoute des besoins des ministères et organismes. Ces derniers pourront ainsi se recentrer sur leur mission et améliorer leur performance dans l'atteinte de leurs résultats.

Cette démarche de décloisonnement permettra d'accroître l'efficience de l'Administration gouvernementale et ainsi de dégager des marges de manœuvre qui, à terme, faciliteront la livraison de services aux citoyens en favorisant la mise en commun des technologies.

D'autres organisations gouvernementales ayant déjà mis en place un modèle de services partagés en ont retiré des économies de l'ordre de 10 % à 20 % sur une période de deux à trois ans. Cela pourrait représenter pour le Québec des économies minimales de l'ordre de 30 millions de dollars annuellement.

5.3 LA NÉCESSITÉ DE RENDRE COMPTE DE SA PERFORMANCE

Chaque ministre dépose à l'Assemblée nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que des organismes et unités administratives relevant de sa responsabilité, dans les quatre mois suivant la fin de l'année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

La Loi sur l'administration publique consacre le rapport annuel de gestion comme pièce majeure de la reddition de comptes puisqu'il a essentiellement pour objectif de communiquer aux parlementaires et aux citoyens, dans un langage compréhensible et dans les délais opportuns, une information significative, complète, comparable et fiable sur les résultats atteints par rapport aux engagements pris pour l'année écoulée. Le rapport annuel de gestion remplace ainsi le rapport annuel d'activité, qui était davantage centré sur les moyens utilisés par les ministères et les organismes dans l'accomplissement de leur mission.

5.3.1 La conformité et la qualité des rapports annuels de gestion

La transparence est essentielle afin de poser un jugement éclairé sur les stratégies, les actions réalisées et les résultats obtenus. Cette transparence est tributaire de la qualité de la reddition de comptes des ministères et des organismes, laquelle devrait permettre de juger:

- de l'efficacité de l'action gouvernementale;
- de l'économie et de l'efficience de l'utilisation des ressources;
- de l'application de saines pratiques de gestion et de contrôle;
- de la satisfaction des citoyens à l'égard des services rendus;
- des résultats obtenus par les sous-ministres et les dirigeants d'organismes au regard des programmes et des ressources dont la gestion leur est confiée.

Afin de soutenir les ministères et organismes, le Secrétariat du Conseil du trésor a d'ailleurs diffusé le *Guide sur le rapport annuel de gestion* ainsi que différents documents de soutien visant à faire connaître les bonnes pratiques en matière de reddition de comptes[31].

Les participants qui ont répondu à l'enquête réalisée par l'ENAP sont d'avis que la Loi sur l'administration publique a créé les conditions nécessaires pour une meilleure gestion publique en exigeant notamment un plan stratégique et un rapport annuel de gestion. Ils estiment que «le rapport annuel de gestion [...] semble bien jouer son rôle: centré sur les résultats atteints plutôt que sur les activités réalisées, il favorise une reddition de comptes compréhensible[32]», et ils indiquent avoir réalisé des progrès dans ce sens.

Quant à la Commission de l'administration publique, en juin 2005, elle estimait pour sa part qu'il est encore nécessaire d'améliorer la présentation et la qualité de l'information sur la performance contenue dans les rapports annuels de gestion[33]. Elle réitérerait en ce sens une préoccupation déjà exprimée dans son ***Onzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes*** publié en décembre 2003. Elle avait alors insisté notamment sur la nécessité de présenter les ressources humaines et financières consenties à l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services aux citoyens. Elle désirait également «que le Secrétariat du Conseil du trésor effectue une évaluation continue de la qualité des rapports annuels de gestion pour que les ministères et les organismes apportent les améliorations à leur reddition de comptes tout en privilégiant la production d'une information pertinente et concise, notamment en matière de formation».

L'analyse des rapports annuels de gestion réalisée par le Secrétariat du Conseil du trésor démontre que globalement les ministères et les organismes se conforment aux dispositions de la loi concernant la reddition de comptes relative au plan stratégique, le délai de dépôt du rapport et l'obligation d'y inclure une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant de la fiabilité des données contenues et des contrôles afférents. Les ministères et les organismes rendent également compte, dans une grande majorité, des autres exigences législatives et gouvernementales[34] énoncées au ***Guide sur le rapport annuel de gestion*** et aux documents de soutien annuels.

---

31. Il convient toutefois de préciser que ces documents ne contiennent que des références sommaires sur les outils visant à appuyer les ministères et les organismes dans la gestion de leur performance, comme l'évaluation de programme et le coût de revient. Toutefois, le Secrétariat a également publié un *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, un *Guide sur les indicateurs* et un *Guide sur l'évaluation de programme*.

32. *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, ENAP, septembre 2005, p. 21.

33. *Quatorzième rapport sur l'imputabilité des sous ministres et des dirigeants d'organismes*, Commission de l'administration publique, juin 2005.

34. On compte actuellement sept exigences de cet ordre: application de la politique linguistique; protection des renseignements personnels; code de déontologie et éthique; programme d'accès à l'égalité; suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec (amorcé en 2003-2004); bilan des moyens pris pour actualiser la politique concernant la santé des personnes au travail; engagements et réalisations concernant l'allégement réglementaire et administratif pour les entreprises.

L'analyse révèle cependant que, au plan du contenu, un nombre important de rapports annuels de gestion présentent encore des lacunes puisqu'ils ne permettent pas toujours de faire état de l'atteinte des objectifs fixés, ni de la performance de la gestion dans les organisations. Ainsi, par exemple, en matière de qualité des services, la reddition de comptes témoigne encore souvent du respect des engagements pris dans la déclaration de services plutôt que de la satisfaction de la clientèle à l'égard des services rendus.

Compte tenu de son rôle primordial dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, il apparaît que la reddition de comptes devrait être améliorée puisqu'elle ne permet pas toujours de faire état adéquatement de l'atteinte des objectifs fixés, ni de la performance des ministères et des organismes.

PISTES D'AMÉLIORATION

- Améliorer la reddition de comptes aux citoyens et aux parlementaires à travers les rapports annuels de gestion. Dans la perspective d'un meilleur contrôle parlementaire, quatre grands volets doivent être renforcés dans les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes :
  - Qualité de la reddition de comptes (ex.: présence d'indicateurs de résultats et non d'activités, établissement du coût de revient, systématisation des données comparatives sur une base pluriannuelle, comparaison avec la performance d'autres administrations) ;
  - Connaissance des attentes et mesure de la satisfaction de la clientèle (ex. : enquêtes sur la satisfaction de la clientèle) ;
  - Efficacité des programmes (ex. : accroître l'utilisation de l'évaluation de programme et faire connaître les résultats) ;
  - Qualité de la vérification interne et application de saines pratiques de gestion et de contrôle.

  De nouvelles lignes directrices relatives à la production du rapport annuel de gestion seront établies afin que les ministères améliorent leur reddition de comptes aux citoyens et aux parlementaires et présentent des résultats sur la mesure des attentes et de la satisfaction de la clientèle.

- Alléger le contenu des rapports annuels de gestion afin que ceux-ci conservent leur finalité première, qui est de fournir des informations fiables et claires sur les résultats atteints par rapport aux objectifs des plans stratégiques afin de faire état du niveau de performance de l'organisation.

  Dans cette optique, des alternatives seront examinées afin, par exemple, de présenter les autres éléments actuellement prescrits ou exigés (code de déontologie et éthique, application de la politique linguistique, accès à l'information et protection des renseignements personnels) dans les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes qui ont la responsabilité d'assurer l'application des lois relatives à ces éléments ou encore dans un document distinct.

- Adapter l'exercice de reddition de comptes aux différentes réalités des organisations, tout comme cela pourrait être fait pour la planification stratégique.

5.3.2 La reddition de comptes auprès des parlementaires

La Loi sur l'administration publique reconnaît explicitement le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens. En conséquence, elle prévoit l'accès par l'Assemblée nationale à une information pertinente sur les activités de l'Administration gouvernementale (art. 2).

L'article 29 de la loi prévoit que la commission parlementaire compétente doit entendre au moins une fois par année le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative.

La Commission de l'administration publique peut notamment discuter à cette occasion des documents rendus publics par les ministères et les organismes: déclaration de services aux citoyens, plan stratégique, plan annuel de gestion des dépenses et rapport annuel de gestion.

Dans son *Onzième rapport sur l'imputabilité des sous ministres et des dirigeants d'organismes publics*, en juin 2003, la Commission de l'administration publique faisait état d'une première réflexion sur l'application des obligations de reddition de comptes devant l'Assemblée nationale et de ses implications.

Tout en traçant un bilan positif des auditions, elle jugeait nécessaire d'apporter certains changements dans les façons de faire. Elle formulait alors différentes recommandations, dont les suivantes :

- Que l'article 26 de la Loi sur l'administration publique soit modifié pour faire en sorte que les rapports annuels de gestion soient accessibles aux parlementaires dans le délai de quatre mois prescrit en prévoyant la transmission de ces rapports au président de l'Assemblée nationale ou à son secrétaire général, lorsque l'Assemblée ne siège pas, plutôt que dans les quinze jours de la reprise des travaux;
- Que l'article 29 de la Loi sur l'administration publique soit modifié ainsi: « La commission parlementaire de l'Assemblée nationale compétente en la matière examine au moins une fois par année les rapports annuels de gestion et entend au moins une fois à tous les trois ans le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative.»

Elle formulait également différentes recommandations concernant le Règlement de l'Assemblée nationale ainsi que l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale. Ces recommandations pourront être considérées dans le contexte de la réforme des institutions démocratiques.

La Commission de l'administration publique compte sur la mise en œuvre de ses recommandations pour assumer pleinement et efficacement son rôle car, sur une possibilité de près de 80 ministères et organismes dont la reddition de comptes aurait dû faire l'objet d'une audition annuelle par la Commission de l'administration publique, seulement quatre sous-ministres et dirigeants d'organismes publics ont pu être entendus à ce sujet, au cours des cinq dernières années. La Commission de l'administration publique soulève également la nécessité de renforcer l'imputabilité devant les parlementaires des réseaux, tels celui de la santé et des services sociaux et celui l'éducation.

À cet égard, il faut tenir compte des propositions de réforme parlementaire déposées en juin 2004 par le leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques. Ces propositions visent notamment à revoir l'organisation du processus de reddition de comptes et de contrôle des dépenses et des orientations budgétaires du gouvernement, afin d'assurer une meilleure cohésion du travail parlementaire.

5.3.3 La disponibilité des rapports annuels de gestion

L'article 26 de la Loi sur l'administration publique exige des ministères et des organismes qu'ils déposent leur rapport annuel à l'Assemblée nationale dans les quatre mois de la fin de leur année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux. La reddition de comptes peut donc porter sur une information datant de plus de huit mois puisque la plupart des ministères et des organismes déposent leur rapport à la session d'automne.

PISTE D'AMÉLIORATION

- Il est proposé de déposer le rapport annuel de gestion directement auprès du président de l'Assemblée nationale plutôt qu'à celle-ci.

  Une telle procédure permettrait aux parlementaires d'entreprendre plus rapidement l'étude des rapports annuels de gestion, car ceux-ci seraient disponibles dans un délai maximum de quatre mois après la fin de l'année financière, même lorsque l'Assemblée ne siège pas au moment du dépôt.

CHAPITRE 6

La gestion des ressources

La Loi sur l'administration publique reprend ou révise, selon une approche d'allégement, les règles de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles applicables à l'Administration gouvernementale. Elle vise ainsi l'adaptation et l'assouplissement des règles en vue d'assurer une plus grande flexibilité de gestion et une utilisation optimale des ressources.

6.1 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Avant l'adoption de la Loi sur l'administration publique, la Loi sur la fonction publique régissait fondamentalement la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. En 2000, certains pouvoirs du Conseil du trésor à cet égard ont été transférés au chapitre III de la Loi sur l'administration publique. En outre, des assouplissements sous forme d'amendements à la Loi sur la fonction publique ont aussi été apportés.

Il est important aussi de souligner que l'adoption de la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise, déposée le 21 novembre 2002 à l'Assemblée nationale, a énoncé les valeurs privilégiées pour guider la prise de décisions dans un contexte de marge de manœuvre accrue découlant de l'assouplissement des règles. Ces valeurs sont la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect.

6.1.1 L'élaboration du cadre de gestion

L'article 30 précise que « le Conseil du trésor associe les ministères et les organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique à l'élaboration du cadre de gestion qui leur est applicable ».

Les ministères et les organismes ont été associés à l'élaboration du cadre de gestion qui leur est applicable en matière de gestion des ressources humaines. Les moyens privilégiés pour ce faire sont les suivants :

- L'élaboration des normes avec des intervenants en gestion des ressources humaines ;
- La consultation sur des projets de politiques, de règlements, de directives auprès des ministères et des organismes avant leur approbation par le Conseil du trésor ;
- La consultation de la haute direction de la fonction publique par l'entremise d'un comité consultatif en gestion des ressources humaines.

6.1.2 L'établissement de politiques de gestion des ressources humaines

L'article 31 de la Loi sur l'administration publique précise que le Conseil du trésor établit des politiques de gestion des ressources humaines de la fonction publique en tenant compte des objectifs de la Loi sur la fonction publique indiqués à l'article 3 de cette dernière, qui lui-même stipule également que le mode d'organisation des ressources humaines doit aussi favoriser l'atteinte des objectifs de la Loi sur l'administration publique.

À cet égard, des amendements ont été apportés à la Loi sur la fonction publique. Ils avaient pour buts, notamment, de rendre plus efficace le processus d'appel des fonctionnaires devant la Commission de la fonction publique, lors de la tenue de concours de promotion et de la constitution de réserves de candidatures à la promotion, d'assouplir les mécanismes de tenue de concours et de constitution de réserves de candidatures et de rendre plus responsables et imputables les ministères et les organismes en déléguant la vérification et la déclaration d'aptitudes à la promotion sans concours. De façon générale, ces changements ont eu des effets bénéfiques.

De plus, l'article 31 de la Loi sur l'administration publique mentionne que le Conseil du trésor doit favoriser l'élaboration par les ministères et les organismes d'un plan de développement des ressources humaines et d'un plan de relève. Le plan de modernisation 2004-2007 prévoit un exercice gouvernemental de planification de la main-d'œuvre. Des plans de formation et de relève pourront notamment faire suite à cet exercice.

6.1.3 Le niveau de l'effectif

L'article 32 de la Loi sur l'administration publique prévoit que le Conseil du trésor peut établir le niveau d'effectif d'un ministère ou d'un organisme de la fonction publique.

Le Conseil du trésor a adopté, en mai 2002, des modalités d'établissement du niveau de la fonction publique. En plus de prévoir la détermination annuelle d'une enveloppe d'effectif régulier et total par le Conseil du trésor, ces modalités comprennent quatre assouplissements. Ces assouplissements visent à accorder plus de latitude aux ministères et aux organismes concernant la gestion de leur enveloppe d'effectif (voir l'annexe 2).

Tous les ministères, organismes et fonds spéciaux peuvent recourir aux assouplissements liés à l'effectif. Les ministères et les organismes qui se sont prévalus de l'un ou l'autre de ces assouplissements doivent faire rapport au Secrétariat du Conseil du trésor avant le 15 avril suivant la fin de l'exercice financier.

L'usage de ces assouplissements a été limité dans le cadre de la mise en œuvre du plan de réduction de la taille de l'État, annoncé dans le Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007. Ce dernier prévoit qu'un seul départ à la retraite sur deux sera comblé.

6.1.4 Les programmes d'accès à l'égalité

L'article 29 de la Loi sur l'administration publique prévoit que la Commission parlementaire de l'administration publique peut notamment discuter des résultats obtenus par les ministères et les organismes par rapport aux objectifs d'un programme d'accès à l'égalité ou d'un plan d'embauche pour les personnes handicapées et par rapport aux objectifs d'embauche déterminés par le Conseil du trésor, à l'égard des différentes composantes de la société québécoise. Les programmes d'accès à l'égalité sont établis par le Conseil du trésor en vertu de l'article 35.

Pour donner suite aux recommandations de la Commission de la fonction publique publiées dans un rapport couvrant l'année budgétaire 2003-2004, le Secrétariat a préparé, avec la collaboration de quelques ministères et organismes, un guide visant à améliorer la reddition de comptes en cette matière.

Il convient de souligner que, depuis juin 1999, les résultats d'embauche pour les communautés culturelles, les autochtones et les anglophones ont progressé de 5% à 12,9%. En ce qui concerne les personnes handicapées, toutefois, aucune progression n'a été observée puisque le taux de représentation est passé de 1,1% à 0,9%.

Malgré les effets positifs des assouplissements déjà apportés aux lois, des allégements additionnels peuvent être soumis pour faciliter la gestion. Dans cette optique, de nouvelles propositions de simplification seront présentées au printemps 2006 dans le cadre de modifications à la Loi sur la fonction publique.

6.1.5 La gestion des ressources humaines dans les organismes et sociétés d'État dont le personnel n'est pas nommé suivant la Loi sur la fonction publique

L'article 37 de la Loi sur l'administration publique a pour objectif de redéfinir le pouvoir de contrôle du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines dans les organismes et les sociétés d'État[35] dont le personnel n'est pas nommé suivant la Loi sur la fonction publique et d'assouplir, de manière significative, son intervention. Ainsi, le contrôle du Conseil du trésor peut s'exercer de manière plus stratégique et plus axée sur les résultats.

Ce dernier a décidé de n'imposer aucune condition relative à la détermination, par ces organismes, des avantages sociaux et des autres conditions de travail de leur personnel cadre et non syndiqué. En contrepartie, ces organismes doivent transmettre au Secrétariat du Conseil du trésor toutes modifications de leurs règlements pour que celui-ci fasse rapport au Conseil du trésor.

Jusqu'à maintenant, l'application de l'article 37 a permis à certains organismes gouvernementaux, aux prises avec des problèmes d'attraction ou de fidélisation de leur personnel cadre et non syndiqué, de se doter de politiques de rémunération et de conditions de travail concurrentielles. Par ailleurs, pour une bonne majorité d'organismes, la rémunération et les autres conditions de travail du personnel non syndiqué ont évolué au même rythme que celles du personnel du secteur public.

La révision du rôle du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines dans les organismes gouvernementaux s'inscrit très bien dans la démarche de modernisation de l'administration publique. Les balises qui ont été fixées permettent au Conseil du trésor d'exercer un rôle de vigie et d'intervenir, si la situation le nécessite, pour imposer des conditions aux organismes.

6.1.6 L'application des règles d'éthique

Dans le chapitre de son rapport 2004-2005 portant sur le suivi de sa vérification concernant l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise, le Vérificateur général du Québec soulignait que le corps commun de règles d'éthique ne vise pas le personnel qui n'est pas assujetti à la Loi sur la fonction publique. En réponse à ce constat, le gouvernement a indiqué qu'il accentuerait son intervention en matière d'éthique auprès des organismes dont le personnel n'est pas régi par la Loi sur la fonction publique.

35. Quelque 46 organismes sont visés par l'article 37 de la Loi sur l'administration publique.

PISTE D'AMÉLIORATION

- Généraliser l'application de normes d'éthique et de discipline équivalentes à celles prévues dans la Loi sur la fonction publique.

  Il y aurait donc lieu de prévoir l'obligation, pour les organismes de l'Administration publique dont le personnel n'est pas régi par la Loi sur la fonction publique, d'adopter un code d'éthique et de déontologie applicable à leurs employés. Ce dernier devrait comporter des obligations équivalentes à celles prévues pour les membres de la fonction publique, à défaut de quoi s'appliqueraient les normes d'éthique et de discipline établies en vertu de la Loi sur la fonction publique.

6.2 LA GESTION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

L'article 44 de la Loi sur l'administration publique précise que le Conseil du trésor détermine le processus d'élaboration du budget de dépenses. De manière générale, la préparation du budget de dépenses est élaborée en trois étapes conduisant à son adoption :

- Prévision triennale du coût de reconduction des programmes ;
- Échanges avec les ministères et les organismes en vue de l'établissement des enveloppes de dépenses ;
- Préparation des crédits détaillés et élaboration du budget de dépenses.

Au cours de ce processus, le Conseil du trésor est chargé de soumettre au gouvernement un projet de budget de dépenses en considérant les implications budgétaires des propositions des ministères et des organismes. En vertu des traditions parlementaires, il est prévu que le dépôt du budget de dépenses soit effectué avant le 1er avril.

6.2.1 Les assouplissements liés à la gestion des crédits budgétaires

En matière budgétaire, la Loi sur l'administration publique a introduit six assouplissements liés à la gestion des crédits afin d'accorder une plus grande flexibilité de gestion aux ministères et aux organismes en vue d'une meilleure allocation des ressources. Ces assouplissements, décrits à l'annexe 2 du présent rapport, sont le report de crédit, le crédit au net, le crédit portant sur une période de plus d'un an, le transfert de crédits entre programmes d'un même portefeuille, les services rendus entre ministères et enfin l'obtention de crédits à la suite de la disposition de biens.

De façon générale, les ministères et les organismes jugent satisfaisantes les marges de manœuvre permises par ces assouplissements. Les améliorations recherchées, lorsqu'il en est, concernent les modalités d'application.

Dans le cas du report de crédit, le nombre de programmes avec report de crédits a plus que doublé, de 2001-2002 à 2004-2005, de même que les montants reportés, qui sont passés de 38,7 millions de dollars, en 2001-2002, à 87,6 millions de dollars en 2004-2005. Cet assouplissement est jugé utile, malgré la récupération d'une partie des crédits reportés survenue lors des deux récents budgets de dépenses en raison du contexte budgétaire difficile. Toutefois, des réserves ont été exprimées concernant certaines modalités d'application, notamment la limite uniforme de 3 % des crédits votés par programme et l'impossibilité de reporter des crédits à la suite d'un recours au Fonds de suppléance.

En ce qui a trait au crédit au net, la principale problématique soulevée concerne la difficulté, dans certains cas, de prévoir précisément le niveau du crédit au net lorsque les dépenses et les revenus ne sont pas imputés dans le même exercice financier. Quant au processus d'autorisation des transferts de crédits entre programmes d'un même portefeuille, la principale amélioration souhaitée vise à l'assouplir davantage. Finalement, en ce qui a trait aux services rendus entre ministères, la principale amélioration souhaitée consiste à relever la limite actuelle de 500 000 dollars par année financière des services ne requérant pas l'autorisation du Conseil du trésor.

PISTE D'AMÉLIORATION

- **Simplifier les modalités d'application des assouplissements budgétaires.**

  L'expérience des cinq premières années d'application de ces mécanismes de gestion montre qu'ils doivent être maintenus mais qu'il y aurait lieu d'en simplifier les modalités d'application, et ce, dans le but d'en améliorer la gestion administrative, l'efficacité et la compréhension quant aux possibilités d'utilisation.

6.3 LA GESTION DES CONTRATS ET DES RESSOURCES MATÉRIELLES

Le chapitre V de la Loi sur l'administration publique reprend en substance quelques dispositions existantes de la Loi sur l'administration financière et introduit un certain nombre d'assouplissements en matière de gestion des contrats et des ressources matérielles. La Loi sur l'administration publique vise ainsi à assurer une certaine flexibilité pour les ministères et les organismes dans la gestion des contrats et des ressources matérielles, tout en permettant la mise en place de mécanismes de contrôle assurant une saine gestion des ressources.

L'article 58 précise que le gouvernement peut, par règlement, sur recommandation du Conseil du trésor, déterminer notamment les conditions des contrats.

Les conditions des contrats sont établies principalement dans le Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics. Ce règlement a été adopté par le Conseil des ministres en août 2000 et est en vigueur depuis le 1er octobre 2000. Bien que celui-ci ait été adopté en vertu de l'ancienne Loi sur l'administration financière, il tient compte des principes qui ont régi la Loi sur l'administration publique adoptée au même moment, soit la transparence, l'allégement des règles de gestion et la responsabilisation accrue des ministères et des organismes.

Outre les pouvoirs que lui confie la Loi sur l'administration publique, lorsqu'il estime qu'une question est d'intérêt gouvernemental, le Conseil du trésor peut adopter une directive sur la gestion des ressources, dont la gestion des ressources matérielles. Cette directive doit être approuvée par le gouvernement (art. 74).

PISTE D'AMÉLIORATION

- **Tout comme en matière de gestion des ressources informationnelles, permettre au Conseil du trésor d'adopter des règles ou des mesures relatives à la gestion des contrats et des ressources matérielles.**

  Pour une plus grande efficacité et efficience des processus touchant la gestion des contrats et des ressources matérielles traitée au chapitre V de la loi, il serait approprié, à l'image de ce qui est prévu au chapitre VI portant sur la gestion des ressources informationnelles (art. 66), d'y ajouter des dispositions permettant d'adopter des règles ou des mesures relatives à la gestion des contrats et des ressources matérielles. Comme ces dernières seront généralement de nature administrative ou technique, elles pourraient être adoptées par le Conseil du trésor.

6.3.1 Les mécanismes de contrôle quant à la gestion des contrats et des ressources matérielles

Le Conseil du trésor peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'application de la Loi sur l'administration publique et de l'atteinte de ses objectifs (art. 75).

Dans le contexte de l'adoption de la Loi sur l'administration publique, les règles de gestion des contrats ont été allégées et, entre autres, certains pouvoirs d'autorisation ont été délégués aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes avec, en contrepartie, l'obligation de faire rapport annuellement des cas ayant fait l'objet d'une autorisation. Le Secrétariat du Conseil du trésor a également requis des ministères et des organismes, dans une optique de reddition de comptes, des informations statistiques complémentaires à celles déjà disponibles, principalement en ce qui a trait aux contrats conclus sans avoir préalablement procédé à des appels d'offres.

À partir de ces données sur les contrats, le Secrétariat du Conseil du trésor a présenté au Conseil du trésor un état de la situation sur les activités contractuelles du gouvernement pour l'exercice financier 2003-2004. Ce document a permis d'informer le Conseil du trésor sur certains comportements des ministères et des organismes dans la gestion de leurs contrats et sur les principaux écarts constatés pour certains d'entre eux.

À la suite de cet examen, le Conseil du trésor a demandé au Secrétariat du Conseil du trésor de développer et de porter à la connaissance des ministères et des organismes certains outils d'information statistique au regard de la gestion de leurs contrats. En ce sens, le *Portrait comparatif de l'activité contractuelle* fournit dorénavant à chaque dirigeant des données relatives à sa propre organisation ainsi que celles des ministères et des organismes dont le volume de contrats ou la nature des activités est comparable. Chacun des sous-ministres, ou dirigeants d'organismes, est ainsi en mesure de porter un jugement sur le comportement contractuel de son organisation et, au besoin, de mettre en place les mesures appropriées.

Les mécanismes précédents étant limités par le caractère général et restreint des données statistiques, d'autres mesures ont été parallèlement mises en place pour favoriser le respect de la réglementation sur les contrats. Ainsi, afin de soutenir les dirigeants dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle, le Secrétariat du Conseil du trésor a élaboré et diffusé à la communauté gouvernementale visée un guide intitulé *Les risques et les contrôles dans la gestion des contrats*. Ce guide identifie les principaux risques encourus dans la gestion des contrats et, afin de les minimiser, certains mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que les acquisitions qui sont effectuées respectent les principes d'une saine gestion contractuelle et se réalisent en conformité avec la réglementation applicable.

Enfin, un programme de vérification interne a été mis en place, dans le secteur des contrats, afin de s'assurer du respect de la réglementation par les ministères et organismes.

6.4 LA GESTION DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES

Certaines actions posées par le Secrétariat du Conseil du trésor en matière de ressources informationnelles visaient à adapter des règles de gestion pour fournir une plus grande flexibilité aux ministères et aux organismes. D'autres consistaient à répondre à des objectifs spécifiques du domaine des ressources informationnelles, à savoir : contribuer à la simplification et à l'accessibilité des services aux citoyens et aux entreprises[36], favoriser la concertation entre les ministères et les organismes ; utiliser de façon optimale les possibilités des technologies de l'information et des communications.

36. Cet aspect a déjà été traité au chapitre 4, dans la section concernant les projets d'amélioration des services.

En juin 2005, la Loi sur le ministère des Services gouvernementaux est venue modifier la Loi sur l'administration publique. Les principales modifications visent, entre autres, à conférer au ministre des Services gouvernementaux certaines fonctions auparavant dévolues au Secrétariat du Conseil du trésor, notamment le développement des orientations, l'encadrement et la coordination gouvernementale en matière de ressources informationnelles.

6.4.1 L'adoption du Cadre de gestion des ressources informationnelles

L'adaptation des règles en matière de gestion des ressources informationnelles a été réalisée principalement par l'adoption du *Cadre de gestion des ressources informationnelles*, en janvier 2002. D'une part, le Cadre de gestion officialisait les mécanismes de gouverne et précisait les rôles et les responsabilités des différents intervenants et, d'autre part, il adoptait des mécanismes administratifs allégés dans le respect de la responsabilisation et de l'imputabilité des ministères et des organismes.

Le Cadre de gestion remplaçait en grande partie les autorisations préalables du Conseil du trésor par la production, par les ministères et les organismes, d'un *Plan annuel en gestion des ressources informationnelles*. Ce plan établit le portefeuille des projets de développement, précise les liens entre les projets et les objectifs stratégiques de l'organisation et fixe les besoins en ressources ainsi que les modalités de financement. À titre de reddition de comptes, les ministères et les organismes produisent un *Bilan annuel en ressources informationnelles*. Le Secrétariat du Conseil du trésor doit pour sa part, à partir des documents ministériels, préparer un *Plan gouvernemental en gestion des ressources informationnelles* ainsi qu'un bilan consolidé quant aux ressources utilisées.

Le soutien du Secrétariat du Conseil du trésor a visé à accroître la cohérence gouvernementale dans l'offre de services des ministères et des organismes. Ce soutien s'est traduit par la mise en place d'infrastructures, un accompagnement pour la réalisation de projets stratégiques, le financement par fonds ainsi que la réalisation de guides, d'outils, de programmes de formation et d'information.

Les efforts consacrés pour favoriser la concertation entre les ministères et les organismes ont permis l'avancement de plusieurs travaux. À titre d'exemple, il convient de citer les travaux de normalisation des technologies de l'information et des communications ainsi que le développement de l'Architecture d'entreprise gouvernementale et des services communs. Un projet de cadre commun d'interopérabilité, regroupant un ensemble de normes et de standards visant à harmoniser entre eux les différents systèmes d'information des ministères et des organismes, a également été produit.

Les ministères et les organismes souhaitent tout de même un réinvestissement dans le soutien qui leur est dispensé afin de permettre de poursuivre le virage clientèle et l'implantation de la gestion axée sur les résultats. Le nouveau ministère des Services gouvernementaux s'est d'ailleurs vu confier le développement du gouvernement en ligne, autrefois au Secrétariat du Conseil du trésor, ainsi que le mandat de favoriser la mise en place de services partagés destinés aux ministères et aux organismes dans la gestion, notamment, de leurs ressources informationnelles.

6.4.2 La sécurité dans l'utilisation des ressources informationnelles

Depuis février 2000, les efforts pour hausser le niveau de la sécurité dans les systèmes gouvernementaux ont été encadrés par la *Directive sur la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques dans l'Administration gouvernementale* ainsi que par le développement de services de certification et d'authentification.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive, un état de la situation annuel est dressé en vue d'établir un plan gouvernemental de sécurité. Ce dernier identifie des priorités d'intervention qui font l'objet de réalisations en matière de formation, d'information, de sensibilisation, de pratiques et d'outils de gestion ainsi que de développement de composantes communes. La mise en place des mesures de sécurité fait l'objet d'une amélioration continue dans les ministères et les organismes.

Des efforts ont été consacrés à la conception et au développement des services de certification et d'authentification. En février 2001, le ministère de la Justice et le Secrétariat du Conseil du trésor développaient l'Infrastructure à clé publique gouvernementale[37]. Depuis février 2002, cette infrastructure est implantée et permet aux employés de l'État et aux mandataires du gouvernement d'effectuer des transactions électroniques en toute sécurité et d'échanger des informations confidentielles.

6.4.3 Les projets du ministère des Services gouvernementaux

La Loi sur le ministère des Services gouvernementaux a confié à ce dernier la fonction d'élaborer et de proposer au Conseil du trésor une stratégie globale de gestion, des politiques, des cadres de gestion, des standards, des systèmes et des investissements en vue d'une utilisation optimale des technologies de l'information et des communications et en vue de la sécurité de l'information. Il donne également son avis au Conseil du trésor sur toute question relative aux ressources informationnelles.

À cet égard, les projets du ministère des Services gouvernementaux, à court et à moyen terme, se regroupent sous cinq thèmes :

- Un cadre de gouverne qui identifie les rôles et les responsabilités en matière de décision et de gestion des ressources informationnelles en mettant l'accent sur les principes et les stratégies qui soutiennent l'action du gouvernement, l'Architecture d'entreprise gouvernementale, les besoins d'affaires et les investissements ;
- L'évolution de l'Architecture d'entreprise gouvernementale qui définit les approches, les principes, les modèles ainsi que les normes et les standards en matière de processus d'affaires d'information, d'applications et de technologies pour soutenir l'action du gouvernement ;
- Un plan gouvernemental de sécurité de l'information, dont l'authentification, comprenant un cadre de références, des standards, des directives, des pratiques et des outils conformes aux orientations canadiennes et internationales ;
- Un plan et un bilan gouvernemental des ressources informationnelles visant à connaître les sommes planifiées et allouées à la mise en œuvre du gouvernement en ligne par les ministères et les organismes.
- Un plan de mise en œuvre du gouvernement en ligne et un bilan des réalisations pour la rationalisation des efforts investis par les ministères et les organismes, la concrétisation des orientations gouvernementales, l'accroissement de l'utilisation des infrastructures communes mises en place par le Centre de services partagés du Québec et, enfin, une plus grande cohérence dans l'offre de service aux citoyens et aux entreprises par Services Québec.

37. Jusqu'en février 2005, le Secrétariat du Conseil du trésor assurait un rôle d'encadrement et d'orientation pour l'Infrastructure à clé publique gouvernementale. Cette responsabilité est maintenant dévolue au ministère des Services gouvernementaux.

6.5 LA CONVENTION DE PERFORMANCE ET D'IMPUTABILITÉ ET L'ENTENTE DE GESTION

À compter de 1995, la mise en place d'unités autonomes de services a permis d'instaurer le premier jalon de la gestion axée sur les résultats. S'inspirant du modèle britannique des agences (*executive agencies*), ce concept reposait sur l'établissement de cibles de qualité des services et de productivité que le dirigeant de l'unité s'engageait à atteindre en contrepartie d'une flexibilité de gestion accrue ainsi qu'une reddition de comptes sur les résultats atteints. Ainsi, 15 unités autonomes de services ont été créées, entre 1995 et 2000, et deux ont été abolies en 1999 à la suite du transfert de leurs activités à d'autres entités.

La Loi sur l'administration publique permet d'aller plus loin en prévoyant la possibilité de conclure une convention de performance et d'imputabilité. Essentiellement, la convention de performance et d'imputabilité vise :

- L'amélioration de la performance sur la qualité des services et la productivité ;
- La transformation du cadre de gestion axée sur les résultats en instaurant la mesure des résultats comme principal moyen de surveillance et de contrôle de la gestion en remplacement des contrôles centraux sur les processus et les facteurs de production.

La convention de performance et d'imputabilité précise le cadre de gestion de l'unité, qui peut être complété par une entente de gestion accordant d'autres adaptations au cadre de gestion, des conditions ou des obligations. La convention de performance et d'imputabilité constitue un engagement volontaire entre le ministre et le dirigeant d'une unité administrative. Elle indique les objectifs d'amélioration des services à partir de cibles de qualité des services et de productivité que le responsable de l'unité s'engage à atteindre. En contrepartie, le ministère ou l'organisme auquel elle appartient s'engage à lui fournir des marges de manœuvre (délégation de pouvoirs et de responsabilités) adaptées à sa situation particulière. Le ministère ou l'organisme s'engage également à soutenir l'unité administrative dans la poursuite des cibles de performance qu'elle a retenues. Pour compléter le cadre de gestion de l'unité administrative, le ministre responsable peut conclure une entente de gestion avec le Conseil du trésor comprenant des assouplissements et autres modalités d'application particulières.

Au chapitre de la performance, une enquête menée en mars 2005 par le CIRANO démontre que les unités les plus performantes sont celles qui bénéficient d'assouplissements à la fois en matière financière et en matière de gestion des ressources humaines. La performance dépend également, de façon variable, de plusieurs autres facteurs tels que le niveau d'autofinancement et la capacité de générer des revenus, le type de clientèle, la présence d'un comité consultatif, l'obligation de développer et de suivre les résultats à l'aide d'indicateurs et même la Déclaration de services aux citoyens.

Par ailleurs, outre les assouplissements utilisés, plusieurs autres facteurs peuvent affecter à divers degrés la performance de l'unité tels que le niveau d'autofinancement et la capacité de générer des revenus, le type de clientèle, la présence d'un comité consultatif, l'obligation de développer et de suivre les résultats à l'aide d'indicateurs et même le fait de prendre des engagements dans une Déclaration de services aux citoyens.

En matière de reddition de comptes, la qualité de l'information contenue dans les rapports annuels de gestion de certaines unités pourrait être améliorée en montrant davantage de comparaisons dans le temps et avec d'autres organisations semblables. De même, il y aurait

lieu d'améliorer les indicateurs du coût de revient des services, de la qualité des services et de la satisfaction de la clientèle de manière à permettre de mieux apprécier la performance[38].

Le résultat de l'analyse des ententes de gestion en vigueur milite en faveur de leur maintien. Une intervention adaptée à la situation de chaque organisation demeure cependant le meilleur moyen pour répondre aux besoins des ministères et organismes et pour concilier les orientations du gouvernement.

38. *Rapport du Vérificateur général du Québec 2003-2004*, chapitre 5 : « Agences et unités autonomes de service : bilan de la situation », paragraphe 5.40.

Conclusion

De façon générale, les constats réalisés jusqu'à présent permettent de conclure que la Loi sur l'administration publique a produit des résultats positifs.

La nouvelle philosophie de gestion instaurée dans les ministères et les organismes grâce à la Loi sur l'administration publique a eu un impact favorable sur la qualité de la prestation de services, le cadre de gouvernance, la gestion des ressources et les rapports avec les organismes centraux.

Néanmoins, les consultations menées dans le cadre du présent rapport, les recommandations de la Commission de l'administration publique, celles du Vérificateur général du Québec et les propositions de réforme parlementaire soulèvent la nécessité de poursuivre les efforts afin d'atteindre pleinement les objectifs de la Loi. Les solutions s'articulent autour de trois axes principaux.

En premier lieu, il apparaît nécessaire, pour les ministères et les organismes, d'aller plus loin dans leurs démarches visant à évaluer les attentes et la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics et de corriger les lacunes identifiées. On ne peut penser améliorer la qualité de la prestation de services sans cette information.

En second lieu, il importe de miser sur de nouvelles pratiques de gestion afin d'accroître la performance de l'État. À cette fin, il est nécessaire de favoriser davantage l'utilisation des outils de gestion et de contrôle, au sein des ministères et des organismes, que sont l'évaluation de programme et la vérification interne et d'intégrer les résultats de ces travaux dans la prise de décisions, notamment à caractère budgétaire.

Finalement, il est nécessaire d'améliorer la qualité de la reddition de comptes auprès des citoyens et des parlementaires dans un souci de transparence bien légitime mais aussi afin de disposer d'outils, tels des indicateurs qui permettent d'établir des comparaisons avec d'autres organisations similaires afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité au sein de l'administration gouvernementale.

Ces outils seront partie intégrante de la politique de gestion de la performance qui sera développée, tel que prévu au Plan de modernisation 2004-2007, et qui inclura l'évaluation des fonctions d'élaboration des politiques et des programmes assumées par les ministères et les organismes et des indicateurs concernant la prestation de services publics. De plus, cette politique inclura l'établissement d'indicateurs et de cibles selon des critères reconnus, notamment l'analyse des prix de revient et l'évaluation du rapport coût-bénéfice[39].

39. *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens, Briller parmi les meilleurs*, Plan de modernisation 2004-2007, Gouvernement du Québec, mai 2004.

D'autres pistes d'amélioration présentées ici ont trait notamment à l'utilisation des assouplissements budgétaires dans le contexte budgétaire actuel, à l'adaptation des documents du cadre de gestion prévu dans la Loi sur l'administration publique, à l'application de normes d'éthique et de discipline ainsi qu'au rôle du Secrétariat du Conseil du trésor comme moteur de changement par l'appui accru qu'il apportera aux ministères et aux organismes dans la perspective d'une meilleure gestion publique.

Les actions qui seront prises et les outils qui seront mis en place à la lumière des constats réalisés dans ce rapport permettront de contribuer à l'atteinte des objectifs de la modernisation de l'État, en améliorant l'efficacité et la qualité des services publics, et en les rapprochant des véritables besoins de la population. Ils contribueront aussi à mieux évaluer les résultats obtenus par les ministères et les organismes et à informer les citoyens des améliorations apportées à la qualité des services publics.

Des modifications législatives doivent être apportées à la Loi sur l'administration publique pour mettre en œuvre certaines des pistes énoncées dans ce rapport et permettre à la Loi de produire pleinement ses effets. Un projet de loi sera déposé en ce sens au printemps 2006.

Sommaire des pistes d'amélioration

- Favoriser l'utilisation de nouveaux outils de mesure de la satisfaction dans les ministères et les organismes.

  Pour ce faire, les ministères et les organismes offrant des services aux citoyens seront incités à utiliser l'Outil québécois de mesure et seront soutenus dans cette démarche.

  Le Secrétariat du Conseil du trésor a également invité les ministères et les organismes à participer à une enquête multiservice, dont la première édition doit être réalisée à l'automne 2005 en utilisant l'Outil québécois de mesure. Cette enquête portera sur un panier de plusieurs services et sera récurrente, ce qui permettra de suivre l'évolution des taux de satisfaction, de faire un certain étalonnage et de jeter les assises d'un portrait gouvernemental de la qualité de service et de la satisfaction des usagers.

- Mettre à jour et diffuser régulièrement les déclarations de services aux citoyens.

  Ces déclarations constituent un outil d'information pertinent pour faire connaître l'offre de services gouvernementale et le niveau de qualité auquel la population est en droit de s'attendre.

- Assurer le dépôt des plans d'amélioration des services des ministères et organismes.

  Les ministères et organismes offrant des services aux citoyens devront déposer un plan d'amélioration de la qualité des services au Conseil du trésor.

- Actualiser le modèle actuel des plans stratégiques afin de mieux l'adapter aux différentes réalités des ministères et des organismes.

  À cet égard, les organisations de petite taille ou dont la mission ne s'y prête pas pourraient être exemptées de l'obligation de déposer un plan stratégique. Il en est de même pour les ministères qui exercent des fonctions de gouverne. De plus, la planification stratégique des ministères qui soutiennent des réseaux pourrait être mieux adaptée à leur situation afin de prendre en compte les responsabilités et l'imputabilité respectives du ministère et des réseaux.

  Tous ces éléments seront examinés avec les intervenants concernés pour définir la façon de concrétiser cette orientation.

- Il est proposé de remplacer le plan annuel de gestion des dépenses par un plan de dépenses essentiellement consacré aux choix budgétaires effectués en regard de l'allocation des ressources.
- Favoriser l'utilisation accrue, par les ministères et les organismes, de l'évaluation de programme, afin d'instaurer une véritable culture d'évaluation continue au sein de l'Administration gouvernementale.
- Faire en sorte que la vérification interne joue entièrement le rôle qu'elle doit normalement exercer et renforcer cette fonction qui constitue un outil essentiel de gestion de la performance. À cette fin, déposer une politique de vérification interne qui encadrera l'activité des ministères et des organismes.
- Demander aux ministères et aux organismes de déposer annuellement au Conseil du trésor leur plan d'évaluation de programme et de vérification interne et d'en rendre compte par la suite.

- Améliorer la reddition de comptes aux citoyens et aux parlementaires à travers les rapports annuels de gestion. Dans la perspective d'un meilleur contrôle parlementaire, quatre grands volets doivent être renforcés dans les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes :
  - Qualité de la reddition de comptes (ex. : présence d'indicateurs de résultats et non d'activités, établissement du coût de revient, systématisation des données comparatives sur une base pluriannuelle, comparaison avec la performance d'autres administrations) ;
  - Connaissance des attentes et mesure de la satisfaction de la clientèle (ex. : enquêtes sur la satisfaction de la clientèle) ;
  - Efficacité des programmes (ex. : accroître l'utilisation de l'évaluation de programme et faire connaître les résultats) ;
  - Qualité de la vérification interne et application de saines pratiques de gestion et de contrôle.

  De nouvelles lignes directrices relatives à la production du rapport annuel de gestion seront établies afin que les ministères appliquent les critères reconnus en matière de qualité de l'information sur la performance et présentent des résultats sur la mesure des attentes et de la satisfaction de la clientèle.

- Il est proposé de déposer le rapport annuel de gestion directement auprès du président de l'Assemblée nationale plutôt qu'à celle-ci.

  Une telle procédure permettrait aux parlementaires d'entreprendre plus rapidement l'étude des rapports annuels de gestion, car ceux-ci seraient disponibles dans un délai maximum de quatre mois après la fin de l'année financière, même lorsque l'Assemblée ne siège pas au moment du dépôt.

- Alléger le contenu des rapports annuels de gestion afin que ceux-ci conservent leur finalité première, qui est de fournir des informations fiables et claires sur les résultats atteints par rapport aux objectifs des plans stratégiques afin de faire état du niveau de performance de l'organisation.

  Dans cette optique, des alternatives seront examinées afin, par exemple, de présenter les autres éléments actuellement prescrits ou exigés (code de déontologie et éthique, application de la politique linguistique, accès à l'information et protection des renseignements personnels) dans les rapports annuels de gestion des ministères et organismes qui ont la responsabilité d'assurer l'application des lois relatives à ces éléments ou encore dans un document distinct.

- Adapter l'exercice de reddition de comptes aux différentes réalités des organisations, tout comme cela pourrait être fait pour la planification stratégique.
- Généraliser l'application de normes d'éthique et de discipline équivalentes à celles prévues dans la Loi sur la fonction publique.

  Il y aurait donc lieu de prévoir l'obligation, pour les organismes de l'Administration publique, dont le personnel n'est pas régi par la Loi sur la fonction publique, d'adopter un code d'éthique et de déontologie applicable à leurs employés. Ce dernier devrait comporter des obligations équivalentes à celles prévues pour les membres de la fonction

publique, à défaut de quoi s'appliqueraient les normes d'éthique et de discipline établies en vertu de la Loi sur la fonction publique.

- Simplifier les modalités d'application des assouplissements budgétaires.

  L'expérience des cinq premières années d'application de ces mécanismes de gestion montre qu'ils doivent être maintenus mais qu'il y aurait lieu d'en simplifier les modalités d'application, et ce, dans le but d'en améliorer la gestion administrative, l'efficacité et la compréhension quant aux possibilités d'utilisation.

- Tout comme en matière de gestion des ressources informationnelles, permettre au Conseil du trésor d'adopter des règles ou des mesures relatives à la gestion des contrats et des ressources matérielles.

  Pour une plus grande efficacité et efficience des processus touchant la gestion des contrats et des ressources matérielles traitée au chapitre V de la loi, il serait approprié, à l'image de ce qui est prévu au chapitre VI portant sur la gestion des ressources informationnelles (art. 66), d'y ajouter des dispositions permettant d'adopter des règles ou des mesures relatives à la gestion des contrats et des ressources matérielles. Comme ces dernières seront généralement de nature administrative ou technique, elles pourraient être adoptées par le Conseil du trésor.

Conclusion

L'ensemble de ces pistes, auxquelles s'ajoutent les nouvelles initiatives que constituent Services Québec, le gouvernement en ligne et le Centre de services partagés, permettront à la Loi sur l'administration publique d'atteindre pleinement ses objectifs et de s'inscrire dans la démarche de modernisation du gouvernement du Québec.

ANNEXE I

La gestion de la qualité des services

L'analyse des rapports annuels de gestion d'une soixantaine de ministères et d'organismes offrant des services aux citoyens et celle d'une trentaine de plans d'amélioration des services permettent d'observer que les ministères et les organismes s'approprient progressivement la gestion de la qualité des services.

		Pourcentage de ministères et organismes faisant mention des sujets			Actions mentionnées par les ministères et les organismes dans les plans d'amélioration et dans les rapports annuels de gestion
		Plans d'amélioration des services	Rapports annuels 2001-2002	Rapports annuels 2003-2004	
Connaissance des attentes de la clientèle	Sondages, enquêtes et mesure de la satisfaction	75 %	72 %	78 %	Sondage, consultation du personnel de première ligne, questionnaire disponible dans le site Internet, recours à des groupes de discussion, à des tables de concertation du secteur concerné ou encore à une consultation publique.
	Traitement des plaintes	60 %	70 %	95 %	Promotion de l'unité de traitement des plaintes dans différents documents (déclaration de services aux citoyens, site Internet, dépliant, téléphonie interactive et même inscription dans les pages bleues de l'annuaire téléphonique). Simplification des formalités nécessaires pour le dépôt d'une plainte.
Cibles d'amélioration des services	Accessibilité à l'information et aux services	77 %	80 %	88 %	Meilleure diffusion des heures et des lieux d'accueil, amélioration des aménagements physiques et des accès, activité de promotion des services, étude sur l'achalandage pendant les heures d'affaires, mise en commun de services d'accueil dans un même immeuble, optimisation des systèmes de terminaux servant de points de vente, nombre grandissant d'informations et de services électroniques.

		Pourcentage de ministères et organismes faisant mention des sujets			Actions mentionnées par les ministères et les organismes dans les plans d'amélioration et dans les rapports annuels de gestion
		Plans d'amélioration des services	Rapports annuels 2001-2002	Rapports annuels 2003-2004	
Cibles d'amélioration des services (suite)	Amélioration des services téléphoniques	80%	63%	72%	Meilleure connaissance des attentes des citoyens à l'égard des services téléphoniques, soutien au personnel en service direct, outils de référence communs, optimisation des systèmes déjà en place (création ou amélioration des centres d'appels, lignes téléphoniques sans frais, révision de l'architecture des systèmes de réponse vocale interactive, mesures pour améliorer le taux et les délais de réponse) et meilleure gestion de la qualité des services téléphoniques (projets d'amélioration spécifiques, mesure de la qualité de la réponse téléphonique, écoute téléphonique, révision des processus de travail, réduction du nombre de transferts des appels, suivi systématique des rapports sur la téléphonie).
	Accueil et comportement du personnel	77%	45%	60%	Écoute téléphonique, observation des entrevues, production d'outils à l'intention des préposés à l'accueil, tels des aide-mémoire ou des protocoles d'accueil, sensibilisation et formation du personnel.
	Diligence	73%	80%	90%	Diminution des délais d'ouverture des dossiers, implantation d'un outil de gestion afin de réduire les délais de réponse pour chaque mode de prestation, amélioration du cheminement des appels en vue de diminuer le temps d'attente.
	Simplification des démarches et des procédures	43%	33%	48%	Planification et mise en place d'une démarche intégrée de simplification administrative, élaboration d'un service personnalisé d'accompagnement, refonte des guides et des formulaires dans un objectif d'allégement pour le citoyen, réduction du nombre de renseignements demandés.
	Adaptation aux clientèles particulières: ayant un handicap, âgées, jeunes, femmes et de communautés culturelles	17% *(concerne exclusivement les personnes ayant des incapacités)*	43%	82%	Accessibilité aux bureaux, production de documentation spécifique, services téléphoniques spécialisés pour malentendants, bulletin de ressources destinées à des clientèles spécifiques, programme de formation interculturelle en service à la clientèle, etc.
Association du personnel à l'atteinte des résultats	Information et consultation des employés	23%	37%	50%	Tournée d'information, sensibilisation, ateliers de réflexion, participation à l'élaboration de la planification stratégique et de la déclaration de services.
	Formation et soutien au personnel	70%	67%	95%	Accueil des nouveaux employés, identification des besoins et mise en place d'un plan de formation continue (notamment pour le personnel en service direct), approches d'intervention auprès de clientèles particulières, communication écrite et rédaction, formation basée sur les erreurs commises, formation sur la protection des renseignements personnels, formations liées à l'emploi et aux technologies de l'information.
	Valorisation et mécanismes de reconnaissance	7%	12%	60%	Politique de reconnaissance au travail, pratiques de reconnaissance au quotidien, programme d'attribution de certificats de mérite reconnaissant la qualité exceptionnelle du travail réalisé et de l'engagement dans le milieu, parution d'articles dans le journal interne ou dans l'intranet.

		Pourcentage de ministères et organismes faisant mention des sujets			Actions mentionnées par les ministères et les organismes dans les plans d'amélioration et dans les rapports annuels de gestion
		Plans d'amélioration des services	Rapports annuels 2001-2002	Rapports annuels 2003-2004	
Association du personnel à l'atteinte des résultats (suite)	Évaluation du rendement par attentes signifiées	7%	Non disponible	32%	Attentes au regard des comportements, des attitudes et de la qualité des services à la clientèle, attentes formulées au personnel, en cohérence avec les objectifs stratégiques, une autoévaluation et des attentes signifiées en matière de savoir-faire et de savoir-être.
Mesures et suivi des engagements	Indicateur de mesure	52%	35%	50%	Développement et mise en œuvre d'un cadre de gestion de la productivité assorti d'indicateurs, élaboration d'indicateurs de gestion et définition de cibles à atteindre, tableau de bord pour le suivi trimestriel des indicateurs du plan stratégique et de la déclaration de services aux citoyens.
	Mécanismes de suivi	70%	38%	53%	Mécanisme de suivi pour le traitement des appels téléphoniques, des demandes par courrier et des plaintes, développement d'un tableau de bord de gestion et indicateurs afférents.
	Vérification interne	*Non disponible*	Non disponible	30%	Cadre de vérification comprenant une politique ministérielle et un plan pluriannuel de vérification interne, vérification incluant le contrôle d'éléments par sondages à l'appui de montants et de données fournis dans les informations financières.
	Évaluation des programmes et services	*Non disponible*	17%	50%	Évaluation de différents programmes spécifiques.

ANNEXE 2

Les assouplissements liés à la gestion des crédits budgétaires et au niveau de l'effectif

GESTION DES CRÉDITS

Report de crédit

Généralement, les crédits non dépensés par un ministère ou un organisme sont périmés à la fin de l'année financière. L'article 45 de la Loi sur l'administration publique confère au gouvernement la responsabilité de déterminer, sur recommandation conjointe du ministre des Finances et du président du Conseil du trésor, la proportion des crédits, à inclure au budget de dépenses, qui ne sera pas périmée. Le budget de dépenses indique la mesure dans laquelle le solde d'un crédit ne sera pas périmé.

Cette disposition vise notamment à faciliter la planification de certaines dépenses en fin d'année et à financer plus adéquatement un projet ayant dû être retardé.

Crédit au net

L'approche en vigueur au gouvernement depuis 30 ans fait en sorte que les crédits autorisés à un ministère correspondent à la dépense brute. Cette approche n'incitait pas les ministères et les organismes à augmenter leurs revenus puisque tout dépassement du niveau des dépenses, même compensé par des revenus additionnels, devait être financé par l'autorisation de crédits additionnels.

L'article 50 de la Loi sur l'administration publique prévoit que le montant des dépenses imputables sur un crédit au net est égal au total du montant du crédit au net et de celui des prévisions des revenus. Un crédit au net est le montant des prévisions des dépenses qui excède le montant des prévisions des revenus selon ce qui apparaît au budget de dépenses. Le gouvernement détermine, sur recommandation conjointe du ministre des Finances et du président du Conseil du trésor, la nature des revenus pouvant faire l'objet d'un crédit au net ainsi que les modalités et les conditions d'utilisation d'un crédit au net.

Cet assouplissement a essentiellement pour objectif de permettre une meilleure intégration du processus de budgétisation en établissant une correspondance plus étroite entre les coûts et les revenus reliés à certaines activités et une meilleure gestion du volume d'activité. Le crédit autorisé pour un programme peut augmenter lorsque les revenus associés au crédit au net sont supérieurs à ceux prévus. En contrepartie, lorsque les revenus sont inférieurs à ceux prévus, le montant imputable sur le crédit du programme doit être diminué d'autant.

Crédit portant sur une période de plus d'un an

Traditionnellement, les crédits sont soit votés par l'Assemblée nationale sur une base annuelle ou encore autorisés sur une base permanente pour des besoins spécifiques. Les crédits portent sur une année financière et les besoins sont évalués annuellement par le gouvernement.

L'article 45 de la Loi sur l'administration publique prévoit qu'un crédit peut porter sur une période de plus d'un an, sans toutefois excéder trois ans. Le gouvernement détermine, sur recommandation conjointe du ministre des Finances et du président du Conseil du trésor, la proportion des crédits, à inclure au budget de dépenses, qui peut porter sur plus d'un an.

Cette mesure a notamment pour objectif d'éviter d'avoir recours à des lois de crédits particulières pour le versement de prestations en début d'année. Par ailleurs, il arrive que le gouvernement doive verser des sommes à des entités ayant des années financières différentes de la sienne. Le crédit portant sur une période de plus d'un an rend possible l'harmonisation d'années financières et simplifie le processus de budgétisation.

Transfert de crédits entre programmes d'un même portefeuille

L'Assemblée nationale alloue des sommes, à savoir un crédit, par programme. Afin de préserver l'allocation des ressources déterminée par l'Assemblée nationale, le virement de crédits entre programmes était auparavant interdit.

L'article 48 de la Loi sur l'administration publique reconnaît au Conseil du trésor le pouvoir d'autoriser, sous certaines conditions, le transfert d'une partie d'un crédit d'un ministère ou d'un organisme à un autre crédit de ce ministère ou organisme.

Cette approche laisse une plus grande flexibilité aux ministères et aux organismes dans la gestion de leur budget. De plus, elle peut éviter certains recours au Fonds de suppléance, voire le vote de crédits supplémentaires en cours d'exercice.

Services rendus entre ministères

En vertu de l'actuel mode de budgétisation, les revenus provenant de la vente de services à d'autres ministères doivent être versés au Fonds consolidé du revenu. Jusqu'à l'adoption de la Loi sur l'administration publique, une des options possibles, afin de permettre l'échange de services entre ministères, était la création, par loi, de fonds spéciaux.

L'article 55 de la Loi sur l'administration publique prévoit que, lorsqu'un ministère ou un organisme fournit un service à un autre ministère ou à un autre organisme, les crédits afférents pour payer ce service peuvent être transférés du ministère ou de l'organisme qui en bénéficie à celui qui les fournit, dans les cas et selon les conditions prévues par le Conseil du trésor.

Cet assouplissement permet notamment le partage des coûts, évite le recours à des procédures comptables inutilement lourdes et favorise une plus grande diffusion de l'expertise gouvernementale.

Obtention de crédits à la suite de la disposition de biens

Avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique, le processus de disposition de biens excédentaires n'entraînait aucun bénéfice pour les ministères et les organismes.

L'article 49 de la Loi sur l'administration publique prévoit que le montant du produit de l'aliénation d'un bien d'un ministère ou d'un organisme constitue, à toutes fins, un crédit de ce ministère ou de cet organisme pour l'année financière au cours de laquelle il est versé au Fonds consolidé du revenu. Ce montant s'ajoute au crédit qui servirait à l'acquisition d'un bien semblable.

Cette pratique, qui permet à un ministère ou à un organisme de récupérer la valeur de disposition d'un bien déclaré excédentaire, vise à créer les conditions favorables à une plus grande rigueur dans la gestion des actifs et à inciter les ministères et les organismes à disposer des biens au moment opportun.

Effectif

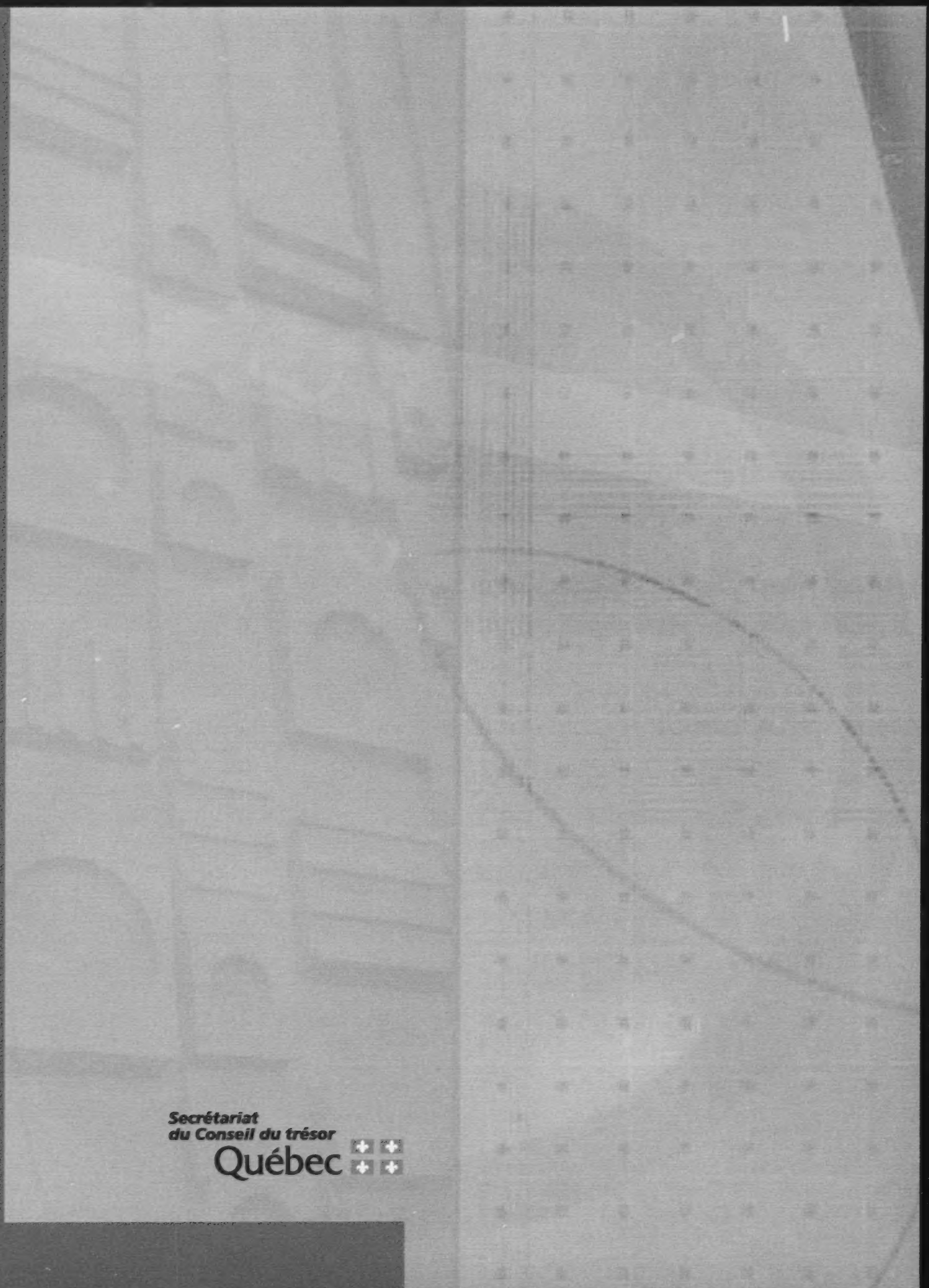
Le Conseil du trésor a adopté, en mai 2002, des modalités d'établissement du niveau de la fonction publique. En plus de prévoir la détermination annuelle d'une enveloppe d'effectif régulier et total par le Conseil du trésor, ces modalités comprennent quatre assouplissements. Ces assouplissements visent à accorder plus de latitude aux ministères et aux organismes concernant la gestion de leur enveloppe d'effectif.

Un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme peut se prévaloir d'une marge de manœuvre de 3% de l'effectif total autorisé.

L'effectif total d'un fonds spécial peut être dépassé en autant que le coût supplémentaire de l'embauche de cet effectif soit financé par une augmentation équivalente des revenus autonomes du fonds. Cet assouplissement est entré en vigueur vers la fin des années 1980 et a été reconduit.

L'effectif régulier autorisé d'un ministère ou d'un organisme peut être excédé jusqu'à concurrence de 10% du nombre de départs à la retraite anticipés entre le 21 mai 2002 et le 31 mars 2007. Cet excédent temporaire doit cependant être appliqué de façon dégressive afin de revenir progressivement à l'effectif autorisé. Un avis favorable du Secrétariat du Conseil du trésor doit préalablement être obtenu avant de se prévaloir de cet assouplissement.

Dans le cadre d'une entente de gestion conclue en vertu de l'article 9 de la Loi sur l'administration publique, il est possible à un ministère, à un organisme ou à un fonds spécial de se faire autoriser une enveloppe d'effectif régulier et d'effectif total sur une période de plus d'un an.



Secrétariat
du Conseil du trésor
Québec